

tributos

saúde

perspectivas

cultura

planos

descentralização

direitos

resíduos sólidos

finanças

trabalho

direito urbanístico

educação

consórcios

saneamento básico

meio ambiente

gênero

transparência

segurança

orçamento

políticas

públicas

carreiras

parcerias



Instituto Brasileiro de  
Administração Municipal

Edição nº 285

Fevereiro/2016

ISSN 0034-7604

# REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- A política municipal de assistência social
- Desafios dos Planos Municipais de Saneamento Básico
- Cobrança de IPTU dos parcelamentos irregulares de solo no Distrito Federal
- Delimitação do Perímetro Urbano
- Pareceres
  - O que é Lei de Diretrizes Orçamentárias?
  - Convocação para realização de exames médicos e psicológicos. Designação de nova data por justo motivo
  - Instrumentos legais para frear a expansão da monocultura de eucalipto
  - Consequências do contrato fraudulento de estágio curricular na Administração Pública

## Aos Leitores

A Revista de Administração Municipal – RAM retoma o contato com seus leitores apresentando-lhes a edição 285 que abre o segundo ano de seu funcionamento na modalidade on-line. A equipe editorial do Instituto manifesta aos leitores e colaboradores a satisfação com os resultados obtidos até aqui, assumindo o compromisso de aumentar a capilaridade da publicação, consolidando-a como referência no campo da Administração Pública. Neste sentido o número atual acentua a busca pela pluralidade no trato das políticas públicas, tanto do ponto de vista dos temas como das abordagens a elas oferecidas.

O tema da descentralização é o foco de dois artigos, reforçando um dos baluartes da atuação do IBAM ao longo de toda a sua trajetória e contribuindo para definir os contornos da política editorial da revista.

O primeiro texto se concentra na área da assistência social e examina como a variável *qualificação de recursos humanos* incide sobre o processo de fortalecimento da política de assistência social. O debate não poderia ser mais atual uma vez que, para os governos locais, a descentralização político-administrativa e o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil são cada vez mais dependentes da interação com a população.

O segundo artigo sintoniza o leitor com questões de governança que perpassam diferentes momentos do processo de elaboração e implementação dos Planos Municipais de Saneamento Básico. Toma como base o Estado do Rio de Janeiro e examina a importância da interface entre instâncias de governo para encaminhar a articulação entre participação e controle social, gestão e parcerias e, naturalmente, o trato da regulação.

Os dois outros artigos estão na órbita do uso e ocupação do solo em conjugação com a questão fiscal e, conseqüentemente, com a sustentabilidade dos Municípios.

Ancorado no Distrito Federal, o texto sobre a cobrança do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) examina as conseqüências do surgimento de condomínios horizontais, legalizados ou não, no entorno das grandes cidades, em termos da pressão por serviços e obras públicas para os governos locais. A partir destes fatos, trabalha as bases jurídicas para a cobrança do tributo. O tema é instigante e sempre pertinente em face das necessidades crescentes de que a gestão pública esteja alinhada com o bom governo.

O quarto artigo do presente número da revista também alimenta a discussão sobre as ferramentas que o urbanismo aporta ao gestor municipal. A delimitação do perímetro urbano é tratada como relevante elemento de política de desenvolvimento sustentável nos Municípios brasileiros, conforme orienta a legislação em vigor, tratando, ainda, da correlação entre as políticas de educação, saúde e saneamento para o desenvolvimento urbano.

Complementa esta edição, conforme o compromisso assumido desde o primeiro número, a divulgação de pareceres versando sobre temas de interesses sempre momentosos: finanças públicas, gestão de recursos humanos e meio ambiente.

Vale aqui reproduzir nosso lema: será uma boa e proveitosa leitura.

## Índice

- 4** Qualificação da Força de Trabalho: por uma educação permanente na Política de Assistência Social  
*Marcio Eduardo Brotto*
- 13** Desafios na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Saneamento Básico: uma visão a partir da experiência no Estado do Rio de Janeiro  
*Cláudia Yukie Nakamura*
- 24** A cobrança de IPTU dos parcelamentos irregulares de solo no Distrito Federal: bases jurídicas dessa ação fiscal inovadora  
*Hélio Sabino de Sá*
- 30** Delimitação do Perímetro Urbano como Ferramenta de Desenvolvimento Sustentável  
*Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues*

## Pareceres

- 39** O que é Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?
- 42** Convocação para realização de exames médicos e psicológicos. Designação de nova data por justo motivo. Considerações
- 46** Instrumentos legais para frear a expansão da monocultura de eucalipto
- 50** Estágio curricular. Duração máxima de dois anos. Possibilidade de aplicação por analogia do art. 451, CLT. Súmula nº 363 do TST. Consequências do contrato fraudulento de estágio curricular na Administração Pública. Considerações.

## Expediente

A *Revista de Administração Municipal* é uma publicação on-line do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, inscrita no Catálogo Internacional de Periódicos sob o nº BL ISSN 0034-7604. Registro Civil de Pessoas Jurídicas nº 2.215.

### Editoria

Mara Biasi Ferrari Pinto, Marcos Flávio R. Gonçalves, Maria da Graça Ribeiro das Neves e Sandra Mager

### Conselho Editorial

Alberto Costa Lopes, Ana Maria Brasileiro, Celina Vargas do Amaral Peixoto, Emir Simão Sader, Fabricio Ricardo de Limas Tornio, Heraldo da Costa Reis, Paulo du Pin Calmon e Rubem César Fernandes.

### Conselho Técnico

Alberto Costa Lopes, Alexandre Carlos dos Santos, Heraldo da Costa Reis, Jaber Lopes Mendonça Monteiro, Maria da Graça Ribeiro das Neves e Marlene Fernandes.

Esta publicação consta do indexador internacional Lilacs – América Latina e Caribe.

Os artigos refletem a opinião de seus autores. É permitida a sua reprodução desde que citada a fonte.

### IBAM

Rua Buenos Aires, 19  
20070-021 • Rio de Janeiro – RJ  
Tel.: (21) 2536-9797  
Fax: (21) 2536-1262  
E-mail: [ibam@ibam.org.br](mailto:ibam@ibam.org.br) / [revista@ibam.org.br](mailto:revista@ibam.org.br)  
[www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)

### Superintendência Geral

Paulo Timm

### REPRESENTAÇÕES

São Paulo  
Avenida Ceci, 2081  
CEP 04065-004 • São Paulo – SP  
Tel./Fax: (11) 5583-3388 • [ibamsp@ibam.org.br](mailto:ibamsp@ibam.org.br)

Santa Catarina  
Rua Joinville, nº 876, sala 1  
CEP 89035-200 • Blumenau – SC  
Tel./Fax: (47) 3041-6262 • [ibamsc@ibam.org.br](mailto:ibamsc@ibam.org.br)

# Qualificação da Força de Trabalho: por uma educação permanente na Política de Assistência Social

Marcio Eduardo Brotto\*

**Resumo:** Este estudo aborda a qualificação da força de trabalho, tomando por base a necessidade de reflexão sobre os espaços de intervenção profissional e, por conseguinte, sobre o debate de educação para o trabalho para o espaço de realização do trabalho – onde a educação permanente aparece como mediadora. Assim, explicitando perspectivas no campo da Assistência Social, aponta a necessidade de investigar novas demandas à gestão do trabalho, cuja consolidação requer uma redefinição de práticas que permitam, através de reflexões sobre o cotidiano de atuação profissional, ampliar a capacidade de decisões locais e de novas relações entre os atores envolvidos.

**Palavras-chave:** Educação Permanente; Trabalho; Qualificação.

## Introdução

Os efeitos das reformas neoliberais nas economias periféricas, especialmente na América Latina, vêm contribuindo para o acirramento da “questão social” em função do aumento das desigualdades sociais, da concentração da riqueza produzida e do desemprego gerado pelas políticas de ajuste, reestruturação e flexibilização das relações de trabalho. Este movimento, comandado pelo ideário do capital, vem ocasionando a redução do trabalho vivo em substituição ao trabalho morto, expresso através dos maquinários técnico-científicos, produzindo uma sociedade que se convencionou denominar como dos descartáveis (Antunes, 2005).

Como reflexo, torna-se possível observar que os padrões de intervenção estatal, em relação às políticas sociais, sinalizam a erosão do modelo público de proteção social e a emergência de ações pontuais, compensatórias, focalistas e fragmentadas, contribuindo para a redução de direitos sociais conquistados (Yasbeck, 2004).

Neste contexto, também se alteram as formas de gestão da força de trabalho, baseando-se na valorização de metas de qualidade e produtividade, e novos perfis profissionais. Acerca deste aspecto, Deluiz (1996, p. 18) assinala que:

“a emergência de um trabalho revalorizado, no qual o trabalhador multiquificado, polivalente, deve exercer na automação funções muito mais abstratas e intelectuais, implicando cada vez mais menos trabalho manual e mais manipulação simbólica (...). É também exigido deste trabalhador, capacidade de diagnóstico, de solução de problemas, de trabalhar em equipe e de se auto-organizar e enfrentar situações em constantes mudanças.”

---

\* *Doutor em Serviço Social pela PUC-Rio, onde é professor do quadro permanente do Departamento de Serviço Social, bem como líder do Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NIEPSAS) e coordenador da Especialização em Assistência Social e Direitos Humanos. meb.brotto@uol.com.br*

Consequentemente, estes aspectos estão fazendo ressurgir debates relativos a temas e problemas referentes às relações estabelecidas entre trabalho e educação. Aqui é importante destacar que, se por um lado algumas iniciativas do debate visam atender meramente à necessidade de reprodução do capital, por outro é preciso defender e dar visibilidade a outras que atendam às necessidades trazidas pelo conjunto dos trabalhadores inseridos na execução dos serviços, enquanto sujeitos críticos de um processo produtivo. Assim, expressões como “qualificação”, “competências”, “formação profissional”, ocupam lugar de destaque nos discursos e na agenda de atores e instituições sociais.

Deste modo, a noção de qualificação apresenta várias concepções. Para alguns, pode ser considerada como preparação para o mercado, envolvendo formação profissional através de uma trajetória escolar e de uma experiência, ou carreira profissional, voltada para ingresso e manutenção no mercado de trabalho. Para Gentili (2002) esse processo tem impacto profundo no campo educacional, com ênfase na formação profissional para o emprego.

Outra noção, muito utilizada a partir do processo de flexibilização, refere-se a entendê-la como resultante da relação e correlação de forças existentes entre capital e trabalho.

Uma terceira perspectiva aborda a qualificação a partir da investigação de situações concretas de trabalho. Desta forma, o conceito de qualificação contemplaria uma dimensão conceitual (pela existência de uma certificação); uma dimensão social (caracterizada pelos direitos obtidos através da certificação) e uma dimensão instrumental (gestada no ato do trabalho) (Motta, 2001).

Entretanto, não se pode deixar de atentar para o fato de que nesta última década o conceito de qualificação tem passado por resignificações e “substituído” pelo de competências, onde a aprendizagem seria orientada para a ação e a sua

avaliação pautada em resultados observáveis. Nestes termos, Deluiz (1996, p.16) aponta que:

“a noção de competência é considerada como a capacidade de articular e mobilizar conhecimentos, habilidades e atitudes, colocando-os em ação para resolver problemas e enfrentar situações de imprevisibilidade em uma dada situação concreta de trabalho e em um determinado contexto cultural.”

Desta forma, é possível constatar que no debate sobre competências requeridas ao trabalhador incorpora-se, para além dos aspectos cognitivos, intelectuais e técnicos, outros de natureza metódica, comportamental, comunicativa e, mesmo, política e social. Assim, são consideradas competências essenciais: (1) o pensar de forma estratégica, explorando ideias e oportunidades para alcance dos objetivos propostos; (2) extrair e/ou aproveitar o melhor dos indivíduos, lidando com motivações; (3) aprender e aperfeiçoar, buscando através de ideias inovadoras melhorar os resultados e a qualidade dos serviços; (4) dar direção e sentido em busca de ampliar uma visão de futuro; e (5) promover impacto pessoal, alcançar níveis de planejamento e gestão. Por conseguinte, a gestão por competências coloca desafios, como

“do aprender coletivamente, do saber questionar-se e do aprender com a experiência. É a gestão que exige responsabilidade. Permite combinar de forma flexível competências individuais com redes de trabalho, mas exige dos dirigentes públicos a sistematização dos processos de aprendizagem. Só funciona se assumirem a construção e disseminação na sua organização do sentido do trabalho, referência para ação coletiva” (Amaral, 2008, p. 5).

Neste debate, destacam-se as referências apontadas por RAMOS (2001), que aborda a noção de competência como parte do conceito de qualificação – este último central na relação trabalho e educação, podendo integrar tanto a ideia de qualificação para o trabalho, quanto de se estar socialmente qualificado para o

**Expressões como “qualificação”, “competências”, “formação profissional”, ocupam lugar de destaque nos discursos e na agenda de atores e instituições sociais.**

mesmo. Assim, “o termo competência inscreve-se como uma supervalorização da dimensão instrumental da qualificação, a partir da revalorização da subjetividade do trabalhador no processo de trabalho.” (Motta *et all*, 2001, p.14).

O debate acerca das competências profissionais – que no plano real, se insere no contexto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação – tem avançado em diversas áreas, principalmente no que se refere à formação profissional, o que requer novas metodologias de ensino-aprendizagem, sendo um desafio constante às diversas profissões, inclusive ao Serviço Social.

### A Qualificação da Força de Trabalho na Política de Assistência Social: elementos para reflexão

Na atualidade, esforços estão sendo somados na construção e implementação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como estratégia de resgate da LOAS e de importantes princípios inscritos na Constituição Federal Brasileira (1988). Faz parte desta estratégia sinalizar a necessária integração da Política de Assistência Social ao sistema de Seguridade Social; seu fortalecimento como um sistema descentralizado, participativo e de responsabilidade estatal. Por isso, esta política não pode ser pensada isoladamente, mas em sua relação com políticas econômicas e demais políticas sociais.

O SUAS se define como “*um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira*” (NOB/2005). Portanto, configura-se como uma ferramenta de gestão da Política Nacional de Assistência Social, que estabelece como funções da Assistência Social: a proteção social hierarquizada entre proteção social básica e proteção social especial; a vigilância social; e a defesa dos direitos socioassistenciais. Estas funções devem atuar de modo articulado, fortalecendo o sistema como um todo.

Considerando essas funções – mas também objetivando ampliar a organização democrática da Política de Assistência Social, com o

fortalecimento das diretrizes expressas na Constituição Federal e na LOAS – a gestão do SUAS pauta-se em eixos estruturantes, assim denominados:

- Precedência da gestão pública da política.
- Acesso aos direitos socioassistenciais pelos usuários.
- Matricialidade sociofamiliar.
- Territorialização.
- Descentralização político-administrativa.
- Financiamento partilhado entre os entes federados.
- Fortalecimento da relação democrática entre Estado e Sociedade Civil.
- Valorização do Controle Social e, por conseguinte, da Participação Popular.
- Qualificação de Recursos Humanos.
- Informação, Monitoramento, Avaliação e Sistematização de Dados e Resultados.

Diante destas diretrizes e todas as suas complexidades, a necessidade de operacionalização do SUAS e da atual Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no nível municipal, coloca diversos desafios dentre os quais:

1. o de investir em múltiplas formas de “qualificação” de seus gestores e operadores, assim como dos dirigentes e trabalhadores das organizações sociais prestadoras de serviço, que contribuem na rede socioassistencial de modo complementar;
2. a criação de espaços de reflexão sobre a implementação desta política no nível local;
3. a superação da fragmentação das ações (o que implica pensar a operacionalização intersetorial) e a avaliação contínua de seus resultados.

Assim, partindo da premissa de que a consolidação das políticas sociais públicas depende, dentre outros fatores, da intervenção de trabalhadores qualificados, torna-se elemento central de atenção das organizações públicas a preocupação com a potencialização e a manutenção de profissionais capacitados para o desempenho de ações consideradas eficientes, eficazes e sustentáveis.

Neste contexto, a potencialidade da força de trabalho na assistência social, envolve:

- **quantidade da força de trabalho:** corresponde ao quantitativo de profissionais em relação ao tamanho da população dos Municípios;
- **permanência e fragilidade:** se expressa na presença de um quadro permanente de força de trabalho na Assistência Social, decorrente da forma de ingresso no serviço público. Quanto maior a presença de trabalhadores com vínculo estatutário, maior a permanência do quadro de pessoal e maior a possibilidade de continuidade da política;
- **qualificação da força de trabalho:** expressa

na verificação da escolaridade da força de trabalho e dos investimentos em ações de educação continuada e permanente.

De certo modo todos esses aspectos se articulam, pois pensar investimentos na qualificação da força de trabalho requer o reconhecimento do quantitativo de profissionais que atuam no setor e de sua permanência no exercício das ações. Assim torna-se importante reconhecer a definição das profissões que integram o SUAS, tomando-se por base a Resolução CNAS nº 17 de 2011 e a Resolução CNAS nº 09 de 2014<sup>1</sup>, onde se explicita as seguintes referências:

**QUADRO 1**  
**PROFISSÕES QUE INTEGRAM O SUAS, POR NÍVEL DE ESCOLARIZAÇÃO**

ÁREA VINCULAÇÃO	TIPO FORMAÇÃO	PROFISSÕES E/OU FUNÇÕES REQUERIDAS
Serviço Socioassistencial	Superior	Assistente Social; Psicólogo(a), Advogado(a), Antropólogo(a), Economista Doméstico, Pedagogo(a), Sociólogo(a), Terapeuta ocupacional e Musicoterapeuta.
	Médio	Cuidador(a) Social ou Orientador(a) Social.
Funções de Gestão	Superior	Assistente Social; Psicólogo(a), Advogado(a), Administrador(a), Antropólogo(a), Contador(a), Economista, Economista Doméstico, Pedagogo(a), Sociólogo(a).
	Médio	Funções administrativas; funções de gestão financeira e orçamentária; funções de gestão da informação, monitoramento, avaliação, vigilância socioassistencial, de benefícios, transferência de renda e CadÚnico.
Apoio Operacional	Fundamental	Função de limpeza; funções de lavanderia; funções de cozinha; funções de copeiragem; funções de transporte; funções de segurança.

Fonte: Resolução CNAS nº 17/2011 e Resolução CNAS nº 09/2014

Frente a esta conformação, dados da gestão do trabalho apontam, através do Censo SUAS 2014, a existência de 270.561 trabalhadores vinculados à Rede Pública Estatal da Assistência Social, sendo: 42.711 (15,79%) exercendo funções de ensino fundamental, 131.064

funções de nível médio (48,44%) e 96.796 funções que requerem formação superior (35,77%).

Da mesma forma, os levantamentos realizados pelo MDS (2014) demonstram que rede complementar de atendimento

<sup>1</sup> Vale explicitar que a Resolução CNAS nº 17 de 2011, ratifica a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior do SUAS. Por conseguinte, a Resolução CNAS nº 09 de 2014, Ratifica e reconhece as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental do SUAS, em consonância com a NOB-RH/SUAS.

socioassistencial, que vem sendo reordenada de modo a atender às diretrizes e à tipificação do SUAS, apresenta, aproximadamente, outros 326.861 trabalhadores, sendo em sua maioria profissionais com formação superior (135.382 – 41,42%), seguidos dos com nível médio (121.420 – 37,15%) e, posteriormente, pelos de conhecimentos fundamentais (70.059 – 21,43%).

Diante desta diversidade e propondo-se a consolidar uma gestão da Política de Assistência Social que impõe novas atribuições e exige competências específicas, o Ministério do Desenvolvimento Social estabelece um programa de qualificação objetivando implementar novas modalidades de aperfeiçoamento das ações, de modo a potencializar e integrar investimentos e recursos públicos na garantia de maior eficácia e efetividade na operacionalização da política.

Conforme aponta a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB RH/SUAS – a capacitação da força de trabalho da Política de Assistência Social se fundamenta na perspectiva da educação permanente. Propõe-se a executar uma política de qualificação que prepare o conjunto de profissionais para o enfrentamento diante das complexas e multifacetadas demandas existentes, devendo ser executada de forma: (1) sistemática e continuada – mediante implementação de planos anuais de capacitação; (2) sustentável – contando com recursos financeiros, humanos, tecnológicos e materiais adequados; (3) participativa – envolvendo diversos atores no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos planos de capacitação, aprovados por seus respectivos conselhos; (4) nacionalizada – respeitando as diversidades e especificidades locais; (5) descentralizada – executada de forma regionalizada, considerando as características geográficas das regiões e dos entes federados; (6) avaliativa e monitorada – garantindo suporte informatizado e o exercício do controle social.

Pautado nesta concepção, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão em Informação (SAGI) e da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), vem implementando o Programa Gestão Social com Qualidade, cujo propósito é

“ampliar as competências dos profissionais das áreas de assistência social e transferência de renda, a partir da incorporação de conceitos e análises sobre as políticas e programas de proteção social e da utilização de instrumentos de planejamento, gerenciamento e operacionalização de serviços e benefícios vinculados à proteção social não contributiva” (*Programa Gestão Social com Qualidade/MDS, 2007, p. 14*).

A partir desta proposta iniciaram-se o desenvolvimento de ações descentralizadas de capacitação para Gerentes Sociais, que são realizadas através da

Rede Nacional de Capacitação Descentralizada, em parceria com dez instituições de ensino, consideradas Agências Capacitadoras Estaduais (ACEs). Entretanto, no conjunto de instituições capacitadoras percebe-se que nem todas as instituições são de fato de ensino, com destaque para a presença de Organizações Não Governamentais, que não realizam e nem possuem a missão permanente de educação formal.

Apesar de propor a qualificação da força de trabalho, no campo da assistência social, a experiência até o momento desenvolvida tem como público-alvo o conjunto de profissionais com formação superior, vinculados às gerências das Secretarias e de suas estruturas, com prioridade para aos diretamente vinculados ao quadro efetivo da administração pública e para os que ocupam cargos em comissão.

Esta organização permite considerar o início de um processo a ser ampliado – de forma gradativa e planejada – a outros segmentos de trabalhadores da assistência social, demandando o envolvimento de todos os governantes e suas representações.

### **A capacitação da força de trabalho da Política de Assistência Social se fundamenta na perspectiva da educação permanente**

Porém, pensar, e de fato implementar, uma educação permanente requer ultrapassar as amarras da cultura institucional, das estruturas de poder, sendo importante ampliar suas perspectivas não só a profissionais gestores ou em cargo de gerenciamento, mas a todos aqueles que integram os serviços, independente de seu grau de qualificação.

Assim, o desafio é posto a todos nós, trabalhadores que somos! O desafio de juntos superarmos a histórica fragmentação e hierarquização dos serviços e instâncias de regulação, em defesa do fortalecimento e ampliação de uma cultura institucional e profissional que de fato seja coletiva e participativa.

## A “Educação Permanente” como Perspectiva

***Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação reflexão...***

**Paulo Freire**

Uma das expressões da relação qualificação/competências reflete-se na relação estabelecida entre “*educação continuada*” e “*educação permanente*” que, apesar de não se constituírem como modelos educacionais opostos, conformam especificidades. Vale aqui destacar a educação enquanto processo, envolvendo historicidade e, por isso, em constante mutação.

Desta forma, cabe salientar que as discussões acerca do desenvolvimento das metodologias de educação continuada e permanente foram fortemente influenciadas nas décadas de 1950 e 60, considerando-se: (1) a crescente produção de conhecimento no contexto da educação para adultos; (2) os questionamentos acerca dos processos de formação no campo da graduação, apontando deficiências de formação e a necessidade de novas qualificações e (3) os processos de educação popular, inspirados na pedagogia de Paulo Freire (Motta, 2002).

Em si a “*Educação Continuada*” refere-se a modalidades de ensino, complementares à formação profissional, por intermédio de cursos, congressos, seminários e outras atividades e/ou experiências posteriores à formação ini-

cial. Estas possibilitam ao trabalhador manter, aumentar ou melhorar sua competência – no sentido de torná-la compatível às responsabilidades exigidas. Neste sentido, a competência é caracterizada não só como atributo individual vinculado ao conhecimento e habilidades exigidas, mas também como um ato de assumir responsabilidades frente a situações de trabalho complexas, o que exige um conjunto de conhecimentos e habilidades profissionais, assim como de valores e atitudes éticas. Enfim, exige um conjunto de mudanças que impõe aos trabalhadores o ato de superar a atuação na condição de simples executores de programas, para condição de que sejam, de fato, efetivadores e viabilizadores de direitos.

A “*Educação Continuada*” baseia-se em concepções pedagógicas que entendem a prática como aplicação de conhecimento, estabelecendo relação direta entre saber e fazer. No entanto, o desafio deste método se explicita quando os profissionais se veem frente à impossibilidade de aplicar no cotidiano o conhecimento adquirido.

Outro aspecto desta modalidade refere-se à concepção sobre o trabalho, frequentemente reduzida a dimensão técnica da prática profissional e ao mundo do emprego. Ao privilegiar a técnica do trabalho acaba por reforçar a fragmentação das ações, equipes e processo de trabalho, centrando-se no desempenho das categorias profissionais em suas funções, sem criar condições para que o conhecimento seja revisto frente às condições dos próprios serviços – aspecto que determina a “*Educação Permanente*”.

A partir desta análise, pode-se afirmar que a “*Educação Permanente*” objetiva a transformação do processo de trabalho, voltada para melhoria da qualidade, bem como da equidade no cuidado e no acesso aos serviços. Toma como base a reflexão sobre o que está ocorrendo e o que precisa ser transformado no contexto da atuação profissional, se estruturando a partir das necessidades do processo de trabalho e no processo crítico como fundamental e inerente ao trabalho. Como destaca Ribeiro (1999, p.5),

“ao tomar como objeto de transformação e de investigação o processo de trabalho a Educação Permanente não procura transformar todos os

problemas educacionais, mas buscar as lacunas de conhecimento e as atitudes que são parte da estrutura explicativa dos problemas identificados na vida cotidiana dos serviços. Debruçar-se sobre os determinantes do problema significa abordar as múltiplas dimensões que o processo de trabalho envolve, incluindo questões relativas às esferas organizacional, técnica e humana.”

Desta forma, para além dos aspectos acerca da (re)organização do mundo do trabalho, um elemento importante para compreensão dos limites, possibilidades e dificuldades deste processo se refere às representações sociais sobre o trabalho. Este aspecto é relevante, pois as relações de trabalho, entendidas como relações sociais, congregam diferentes atores e intencionalidades, que se caracterizam por diferentes visões sobre o trabalho e, por conseguinte, em diferentes práticas. Transformá-las requer reconhecimento das diferenças e dos limites que impedem o desenvolvimento de mudanças. Sem esta compreensão:

“corremos o risco de assumir uma proposta teórico-metodológica vinculada à educação permanente, mas que na prática apenas renova os

processos relacionados à educação continuada, que subestimam a dimensão da subjetividade e do conflito de interesses.” (ibidem, 1999, p.9).

Assim, nesta perspectiva, identificar os problemas e se reconhecer neles é requisito para aprendizagem.

Nos últimos anos, a perspectiva da educação permanente se apresenta como demanda dos processos de municipalização e descentralização das políticas públicas, na busca pela integralidade das ações, o que requer a ampliação da capacidade de decisão local e novas formas de relação com os usuários. Significa trabalhar com os profissionais a educação permanente, como parte do processo de gestão do trabalho coletivo nos serviços, cujos limites e possibilidades são definidos a partir de projetos político-institucionais.

Em si, a análise sobre a Educação Continuada e Permanente, geralmente referenciadas por ações de Capacitação, permite a identificação dos elementos a seguir sistematizados no quadro 2 – os quais tomam por base estudos e debates travados no âmbito da Política de Saúde, expansivos a aplicabilidade e adequações nas demais políticas sociais.

**QUADRO 2**  
**ASPECTOS CARACTERIZADORES DA EDUCAÇÃO CONTINUADA E DA EDUCAÇÃO PERMANENTE**

EDUCAÇÃO CONTINUADA	EDUCAÇÃO PERMANENTE
<p><b>Pressuposto</b> As práticas se definem pelo conhecimento</p>	<p><b>Pressuposto</b> As práticas são definidas por diversos fatores e não só pelo conhecimento. Também se definem pelos valores, pelas organizações do trabalho, pelos valores, dentre outros processos. Baseia-se na aprendizagem significativa, pois se propõe a trabalhar com elementos que “tenham e façam sentido”.</p>
<p><b>Objetivo Central</b> Atualização de conhecimentos específicos.</p>	<p><b>Objetivo Central</b> Transformar Práticas</p>
<p><b>Público</b> Conjunto de profissionais definidos por área específica de abordagem dos temas a serem trabalhados.</p>	<p><b>Público</b> Equipes que integram qualquer esfera do sistema – desde as que atuam na execução, as que estão vinculadas à gestão.</p>

EDUCAÇÃO CONTINUADA	EDUCAÇÃO PERMANENTE
<p><b>Operacionalização</b> Apresenta caráter descendente, identificando temas e conteúdos a partir de uma leitura geral sobre os possíveis problemas. De modo geral são trabalhados junto aos profissionais participantes, sob o formato de cursos.</p>	<p><b>Operacionalização</b> De caráter ascendente, parte da análise coletiva sobre a dinâmica e realidade de trabalho. Parte da identificação de pontos críticos vivenciados e colocados para enfrentamento no cotidiano, para se pensar em estratégias que permitam equacioná-las. Pressupõe o diálogo entre as políticas gerais e a singularidade dos setores/equipamentos e de seus profissionais.</p>
<p><b>Atividades Educativas</b> Sobre a modalidade de curso padronizados, com carga horária e conteúdo predefinidos. As atividades e suas abordagens são planejadas e desenvolvidas de forma desarticulada com a gestão e a organização do sistema. Tem caráter focalizado, fragmentado e pontual, não prevendo uma análise sobre seu impacto no fazer profissional, esgotando-se em si mesmo.</p>	<p><b>Atividades Educativas</b> Articuladas e planejadas com o objetivo de reorganização do sistema, de suas práticas e de seus impactos. Associa-se a um acompanhamento técnico, com trocas constantes através de assessorias técnicas para formulação de ações. Levam em consideração a necessidade das equipes e da gestão de modo a promover uma leitura sobre o fazer profissional e seu impacto no cotidiano das ações e das relações estabelecidas nos serviços.</p>

**Fonte:** Organizado pelo autor.

Diante do exposto, é importante demarcar que as discussões sobre práticas relacionadas a projetos de educação continuada e/ou permanente estão vinculadas ao contexto da gestão de Recursos Humanos e ao reordenamento social das profissões. Dar concretude a este entendimento tem sido um dos grandes desafios de muitas instâncias locais, o que se deve ao fato da gestão de Recursos Humanos ainda ser fortemente marcada pelo processo de administração de pessoal, sem repensar as possibilidades de reorganização das práticas.

Da mesma forma, as exigências e desafios apresentados na atualidade requerem iniciativas profissionais, associadas à defesa dos princípios éticos profissionais, em busca de resposta às demandas que emergem de diversas áreas de atuação profissional, dentre elas a de Assistência Social – que desde 2004 vem requisitando, significativamente, a força de trabalho de categorias da área social. Neste sentido, um passo importante foi a aprovação em 2013, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), da Política Nacional

de Educação Permanente da Assistência Social, cujo conteúdo e diretrizes devem ser de conhecimento de todos os trabalhadores, na busca por constantes atualizações mas também valorização em relação ao seu fazer profissional.

### Considerações finais

Frente ao conjunto de questões apresentadas, reafirma-se a perspectiva de que para consolidar uma democracia de fato é preciso operar mudanças nas práticas e instituições.

Na ótica da capacitação/qualificação, essa perspectiva se vincula à ampliação do quadro de trabalhadores, geralmente orientados para o alcance da eficiência e de resultados que promovam a valorização da esfera pública e, por conseguinte, a confiança da população, sobretudo, nas ações públicas. Desta forma, a capacitação pode se vincular à qualidade dos serviços prestados, demandando – na atualidade – profissionais capazes de rever procedimentos, utilizar novas tecnologias e ser inovadores – o que constitui um desafio diante de uma tradição administrativa marcada pela não responsabilização.

No contexto da gestão do trabalho do SUAS, além de se considerar esses aspectos é preciso o entendimento de que ela se constitui a partir de um processo de trabalho articulado às funções de proteção social, defesa de direitos e vigilância socioassistencial. Nestes termos, os processos de capacitação devem estar articulados a um conjunto de referências presentes no cotidiano das práticas, nas diversidades e desigualdades regionais.

É preciso ampliar a capacidade de governabilidade, do desenvolvimento de ações intergovernamentais e de definição das políticas públicas. Por conseguinte, os

profissionais devem aprender a lidar com situações-problema em seus mais variados níveis de complexidade, sendo capazes de identificar a interdependência existente entre os órgãos estatais e de saber agir diante das demandas.

Portanto, a qualificação e, por conseguinte, a educação permanente se destacam como elemento essencial na gestão de mudanças, na formação de lideranças, na mobilização de talentos, se configurando um elemento estratégico para ampliação da capacidade de atendimento às demandas sociais.

## Referências bibliográficas

AMARAL, H. K. *Capacitação de Servidores*. Brasília: ENAP, 2008.

ANTUNES, R. *O Caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2005.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília – DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Programa Gestão Social com Qualidade. Capacitação para Agentes Públicos e Sociais. Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília. 2007.

\_\_\_\_\_. Resolução CNAS nº 17/2011: Ratifica as equipes de referência e reconhece as categorias profissionais de nível superior. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Resolução CNAS nº 09/2014: Reconhece as ocupações e áreas de ocupação de ensino médio e fundamental do SUAS. Brasília, 2014.

DELUIZ, N. A Globalização Econômica e os desafios à formação profissional. Boletim Técnico do SENAC, nº 2, Vol. 22. Rio de Janeiro. 1996.

FERREIRA, Stela da Silva. Educação Permanente no Sistema Único de Assistência Social: gestão democrática para uma ética pública. Tese de doutorado apresentada ao programa de Pós-graduação em Serviço Social da PUC-SP. São Paulo: 2015.

GENTILLI, P. & FRIGOTTO, G. A Cidadania Negada. Políticas de exclusão na educação e no trabalho. 3ª edição. São Paulo, Cortez. 2002. p.35-48.

MOTTA, J. I. et. all. Novos desafios educacionais para a formação de recursos humanos. In: Revista Olho Mágico. Vol.08. nº 3. Londrina. 2001.

\_\_\_\_\_. Educação Permanente. In: Revista Olho Mágico. Vol.09. nº 1. Londrina. 2002.

RAMOS, M. N. A Pedagogia das Competências: autonomia ou adaptação? São Paulo: Cortez, 2001.

RIBEIRO, E. C. O. e MOTTA, J. I. J. Educação Permanente como estratégia de reorganização dos serviços de saúde. In: Revista Olho Mágico. Ano 5. UEL. 1999.

SPOSATI, Aldaíza. Contribuição para construção do Sistema Único de Assistência Social. Revista Serviço Social e Sociedade nº 78. São Paulo: Cortez, 2004.

YAZBEK, M<sup>a</sup> Carmelita. As Ambigüidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. In: Serviço Social & Sociedade nº 77. São Paulo: Cortez, 2004. p.11-29.

# Desafios na elaboração e implementação dos Planos Municipais de Saneamento Básico: uma visão a partir da experiência no Estado do Rio de Janeiro

Cláudia Yukie Nakamura\*

**Resumo:** A elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico é um desafio atual enfrentado pelos Municípios, Estados e Governo Federal. A partir da experiência no Estado do Rio de Janeiro, pretende-se discutir diversos desafios observados na sua elaboração e apontar questões importantes a serem resolvidas/desenvolvidas no contexto de sua implementação para o necessário avanço do setor no país. Regulação, participação e controle social, gestão e parcerias são questões-chave para essa mudança.

**Palavras-chave:** Plano Municipal de Saneamento Básico, regulação, gestão.

## Apresentação

No Rio de Janeiro, a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs) de diversos Municípios contou com o apoio do governo estadual, em parceria com os Comitês e Agências de Bacia. Tal preocupação se deu perante a baixa capacidade técnica e financeira dos Municípios para o atendimento da exigência de elaboração dos PMSBs, estabelecida pela Lei 11.445/2007 – Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), e devido aos prazos determinados pelo Governo Federal para que os Municípios os elaborassem como requisito para acesso a recursos federais destinados a serviços de saneamento básico.

Além da perda de recursos financeiros, outro fato que preocupa os Municípios, no caso específico do Rio de Janeiro, e seguramente nos

demais Estados da federação, é o risco de serem autuados pela não elaboração do plano pelo Ministério Público (MP), que tem intensificado suas ações de fiscalização acerca desse tema.

No sentido de compartilhar experiências e contribuir para o debate e avanço do setor de saneamento, este trabalho aponta algumas questões-chave discutidas durante o processo de elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Estado do Rio de Janeiro e os desafios à sua adequada implementação.

---

\* *Engenheira Ambiental, MSc. em Engenharia Civil. Consultora contratada pela Concremat Engenharia e Tecnologia para o gerenciamento de atividades de acompanhamento dos Planos Municipais de Saneamento Básico junto à SEA no Programa Rio + Limpo.*

## Histórico e estratégia adotada no Estado do Rio de Janeiro

No Estado, o processo de elaboração dos PMSBs foi iniciado por associações do terceiro setor – Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA) e Associação Estadual de Municípios do Estado do Rio de Janeiro (AEMERJ), juntamente com os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) (NAKAMURA et al., 2015).

Tal discussão surgiu no âmbito dos CBHs, uma vez que, cabe ser destacado, a Lei Estadual nº 5.234/2008 estabelece que até que os níveis de atendimento e tratamento de esgotos naquela região hidrográfica atinjam 80% é obrigatório que pelo menos 70% dos recursos da cobrança pelos recursos hídricos sejam aplicados em coleta e tratamento de esgoto urbano, respeitadas as destinações estabelecidas no art. 4º da mesma lei (RIO DE JANEIRO, 2008).

Considerando tais demandas, o Governo do Estado decidiu, por meio da Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), apoiar efetivamente os Municípios na elaboração dos PMSBs no âmbito do Programa Rio + Limpo, subprograma pertencente ao Pacto pelo Saneamento, definido pelo Decreto 42.930/2011.

A LNSB estabelece o planejamento como indelegável por se tratar de atividade inerente ao titular dos serviços públicos de saneamento básico (BRASIL, 2007), mas seu decreto regulamentador estabelece a possibilidade de apoio técnico ou financeiro prestado por outros entes da Federação, pelo prestador dos serviços ou por instituições universitárias ou de pesquisa científica, garantida a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil para a elaboração de plano municipal de saneamento básico ou eventual plano específico (art. 25, §3º) (BRASIL, 2010). Tendo como base a alternativa descrita, a ação do Estado foi de atuar para a efetivação da cooperação com os Municípios, contando com o apoio dos CBHs e demais atores interessados.

Houve então a definição de uma série de ações, quais sejam:

- celebração de convênios de cooperação técnica entre Estado e Municípios, muitas

vezes com interveniência da agência de bacia ou do CBH quando não havia agência instituída, com definições das ações e responsabilidades de cada ente;

- elaboração de Termos de Referência para contratações e estimativa de orçamentos para negociação de aportes com os CBHs;
- definição de blocos regionais de contratação para otimização de recursos e objetivando a discussão do saneamento em nível regional, considerando o recorte de bacias;
- licitação e contratação de empresas de consultoria para apoio à elaboração dos PMSBs e de relatórios regionais de saneamento;
- acompanhamento e fiscalização por parte do Estado, Municípios, CBHs, agências de bacia e apoio de demais atores interessados.

Os termos de referência basearam-se, entre outras, nas publicações da FUNASA e Ministério das Cidades e prezavam pela participação e controle social em todo o processo, contando com ao menos três eventos participativos: seminário na etapa de diagnóstico, outro na de proposições e um último para apresentação e aprovação do plano final. Contava ainda com a elaboração de um relatório regional de saneamento após a conclusão dos PMSBs, com avaliação final das condições de saneamento naquela região e apontamento de prioridades em nível regional.

Todo esse processo culminou na elaboração de 72 convênios de cooperação técnica entre 2011 e 2013 para os quais foram definidos dez blocos de contratações, sendo um somente para Planos Municipais de Resíduos Sólidos, e dois Municípios cujos planos foram elaborados separadamente (NAKAMURA et al., 2015).

É importante frisar que, naquele momento, os recursos, tanto dos comitês quanto do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM), eram limitados e, mais importante do que elaborar o plano completo, era necessário iniciar o processo e prezar pela qualidade dos componentes definidos. Optou-se por dar início à elaboração dos PMSBs a partir dos sistemas de água, esgoto e drenagem e à medida que houvesse recursos o plano de gestão integrada de resíduos



sólidos seria incorporado. Alguns CBHs que naquele momento dispunham de recursos para elaboração dos Planos de Resíduos o fizeram e o plano foi elaborado conjuntamente para os quatro componentes do saneamento básico, procurando atender não somente à LNSB, mas também à Lei nº 12.305/2010, referente à Política Nacional de Resíduos Sólidos. Recentemente, alguns Municípios iniciaram a contratação de seus Planos de Resíduos com recursos próprios ou originados dos CBHs, a exemplo de Teresópolis.

O acompanhamento dos trabalhos e gerenciamento dos contratos foram realizados pela equipe do subprograma Rio + Limpo da SEA para os Municípios no interior do Estado e, devido ao reduzido corpo técnico da SEA, houve o apoio de uma gerenciadora para realizar as avaliações dos trabalhos técnicos. Para os Municípios no entorno da Baía de Guanabara, o acompanhamento se deu pela equipe da Coordenadoria de Políticas Municipais de Saneamento da Unidade Executora de Projetos do Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios no Entorno da Baía de Guanabara, ligada à SEA. Até maio de 2015 haviam sido elaborados 32 PMSBs, com 28 em fase de proposições ou elaboração da versão final e 13 em fase de início (NAKAMURA et al., 2015). Tal ação abrangeu 70 Municípios de um total de 92, ou seja 76% do Estado. É realidade que, sem tais esforços, grande parte dos Municípios, principalmente os de menor porte e sem equipe técnica, não teria sido capaz de elaborar seus planos. O trabalho resultou ainda na elaboração de quatro relatórios regionais de saneamento básico, compilando informações dos Municípios envolvidos, indicando prioridades regionais e possibilidades de atuação conjunta para resolução de algumas questões.

A estratégia assumida pela SEA quando iniciou, através do Rio+Limpo, o apoio à elaboração dos planos consistia na finalização dos PMSBs, ou ao menos dos diagnósticos de todos os Municípios apoiados para, a partir dos mesmos e dos relatórios regionais, iniciar a elaboração do Plano Estadual de Saneamento Básico citado no Decreto nº 42.930/2011, definindo uma estratégia formal para avanço do saneamento no Estado. A existência dos diagnósticos era essencial, uma vez que os dados oficiais do SNIS e também do ICMS Verde do Estado do RJ, ambos autodeclaráveis, em alguns casos apresentavam certa discrepância com a realidade ou não contemplavam informações sobre seu Estado ou sua eficiência.

### Questões-chave e principais desafios

O processo de elaboração dos planos no Rio de Janeiro trouxe à tona uma série de desafios nos diferentes níveis de governo. A análise a seguir representa uma perspectiva, através da vivência no Rio de Janeiro, que tem o objetivo de compartilhar experiências e visões acerca do tema, tentando agregar subsídios ao debate e contribuir para o avanço do setor.

### A mobilização e participação social

No Rio de Janeiro, os Municípios ficaram encarregados das ações de mobilização e participação social – tendo em vista a importância de seu engajamento junto à população, tendo sido possível verificar diferentes comportamentos e graus de proatividade influenciando, consequentemente, as qualidades dos PMSBs em termos de envolvimento dos cidadãos nas decisões da política de saneamento.



Maiores participação popular pôde ser evidenciada em Municípios turísticos, por suas características naturais, onde a população consciente da relação saneamento-saúde-qualidade de vida é mais participativa, talvez pelo fato de grande parte de sua economia depender disso. Neles, a participação popular em conselhos e comitês de bacia já ocorre naturalmente e foi decisiva na elaboração do plano, como em Armação dos Búzios e Teresópolis, por exemplo. Nos Municípios onde os conselhos municipais, principalmente os de meio ambiente e saúde, são mais atuantes, o nível técnico das discussões era mais elevado, contribuindo também para o esclarecimento de algumas questões com mais detalhamento.

Destaca-se a participação ativa do Ministério Público em Teresópolis, que contribui não somente com o acompanhamento do processo, mas também com o fornecimento de dados, o que fez com que houvesse maior engajamento da Prefeitura. Em outros Municípios, embora tenha havido questionamentos quanto ao andamento dos trabalhos pelo MP, tanto ao Município quanto à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA) – embora a SEA não seja titular e responsável pelo planejamento – não foi feito um acompanhamento ativo por parte do mesmo. Acredita-se que uma ação mais participativa do MP tivesse contribuído para um maior engajamento na mobilização social pelas Prefeituras. Tal fato pode servir de exemplo para a atuação dos demais MPs no país.

Mesmo em Municípios pequenos observou-se o interesse e participação das populações quando estimuladas pelas Prefeituras e quando foram abertos os espaços para discussão e apresentação das demandas. As populações que sofrem com a intermitência no abastecimento ou com problemas de coleta de esgoto ou causados pela falta de drenagem foram as mais participativas nos eventos de controle social.

A experiência no Rio de Janeiro demonstrou que, para estimular e garantir o processo

participativo, é necessário o engajamento da Prefeitura Municipal, que pode ser estimulado por meio da participação e apoio de entidades como o MP. A participação de membros de conselhos de meio ambiente e saúde é mais evidenciada, o que proporciona maior debate e esclarecimentos, e deve ser estimulada, não substituindo a participação da população em geral.

### **Desafios do prestador de serviços no processo de planejamento**

No Rio de Janeiro, a inexistência de informações estruturadas e documentadas de projetos, despesas, investimentos e dados operacionais ou ainda a sua não disponibilização por parte das prefeituras e concessionárias dificultou e atrasou o processo de planejamento, uma vez

que o diagnóstico é fator decisivo para o mesmo (NAKAMURA et al., 2015). As consultorias de apoio aos planos realizaram consultas aos dados secundários disponíveis no SNIS ou na própria SEA ou no Instituto Estadual do Ambiente (INEA), imagens aéreas em alta resolução, dados de

outorga, projetos e obras existentes, entre outros – o que trouxe uma perspectiva inicial, mas também foram necessárias consultas aos prestadores, tanto em reuniões técnicas quanto por comunicações eletrônicas intermediadas pela SEA e, obviamente, as análises em campo. No sentido de verificar a qualidade e a satisfação quanto à prestação dos serviços, a participação popular nos eventos de controle social contribui muito, proporcionando maior compreensão das dificuldades e desafios no Município.

Conforme exposto por Galvão Junior (2013), considerando o caráter monopolista do setor de saneamento básico, somente os prestadores de serviços conhecem com profundidade a qualidade de seus produtos e serviços, suas despesas, investimentos e dados operacionais, entre outros, necessários para a montagem do plano, uma vez que há forte assimetria de informações entre prestadores e demais atores

**Maiores participação popular pôde ser evidenciada em Municípios turísticos, onde a população consciente da relação saneamento-saúde-qualidade de vida é mais participativa**

do setor. Tal situação dificulta o processo de elaboração do plano de saneamento e, no limite, pode inclusive comprometer a sua qualidade. O autor ainda sugere que os prestadores de serviços acompanhem *pari passu* a elaboração de todos os PMSBs em seus Municípios operados, no sentido de evitar que se aproveiem Planos eventualmente desfocados com a realidade econômico-financeira das delegações e dos próprios Estados.

Os Planos, em geral, indicaram ainda que haja um único prestador na sede e nos distritos, buscando a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a sustentabilidade do atendimento nos distritos – muitas vezes relegado ao Município, com atendimento de péssima qualidade. Outro fato peculiar é a necessidade das concessionárias regionais, na Região dos Lagos, readequarem suas metas de acordo com as contidas nos planos de saneamento básico dos Municípios, uma vez que os contratos assinados previamente à elaboração dos planos previam somente metas gerais para toda a concessão e não por Município. Ainda, no caso da concessionária estadual e as da Região dos Lagos, que atuam em mais de um Município, é necessária a adequação para atendimento à LNSB, que exige a manutenção de sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos.

Tais demandas geradas quando da elaboração dos PMSBs implicam a repactuação dos contratos, em função das definições e metas neles contidos, um desafio aos prestadores e também às entidades reguladoras.

### Desafios de novas formas de gestão do saneamento

Há grande insatisfação com a qualidade dos serviços prestados no Rio de Janeiro, principalmente quando se trata do componente específico de esgoto. Embora 70 Municípios (dos 92 do Estado) tenham suas delegações de água em vigor, apenas 41 apresentam delegação de esgotos, cujo índice de tratamento é de 34,32% em relação à água consumida (SNIS, 2013). Mesmo para o abastecimento de água no Estado, que segundo os dados do



SNIS encontra-se em 89,15% da população total e 90,42% da população urbana e índice de perdas na distribuição declarado de 30,8%, o que se observou foi uma grande quantidade de sistemas antigos que necessita urgentemente de reforma e, em alguns casos, de ampliação ou substituição, questionando o índice apontado no SNIS. Considerando ainda a recente crise hídrica, com apontamentos entre Estados e Municípios de ineficiências por partes dos governos na gestão dos recursos hídricos e na gestão de saneamento básico, tais fatos elevam ainda mais a insatisfação, colocando em situação delicada a forma de gestão nos Municípios com índices de coleta e tratamento de esgoto baixos ou nos quais o abastecimento é muito intermitente. Foi inevitável que essas questões surgissem nos debates com a população.

É sabido que há grande gama de interesses políticos e econômicos que dificultam o avanço do setor nos Municípios e no país como um todo e, para que os avanços ocorram, é necessário que diferentes formas de gestão, obviamente prezando pelos princípios e diretrizes apontados pela LNSB, principalmente pela universalização dos serviços, sejam pensadas e trabalhadas. Para decidir por determinado tipo de gestão é preciso considerar a história e muitas vezes a cultura da atual gestão no Município e em qual nível ela tem sido eficaz no atendimento à população. Em certos casos, o modelo atual – seja prestação direta ou concedida – já não traz os resultados necessários para atendimento às demandas, sendo vital a discussão de novas formas de gestão ou uma reestruturação para que a inércia seja quebrada. A própria

elaboração dos PMSBs, com a repactuação dos contratos, já trará modificações ao setor e adicionados o aumento da concorrência e a adequada regulação proporcionarão um novo ambiente no qual o desempenho das empresas será avaliado, gerando mais competitividade e a perspectiva de aumento da qualidade dos serviços prestados.

Questões como taxas e tarifas adequadas, política de subsídios que contribua para a universalização e equidade dos serviços, as alternativas de gestão, importância da regulação e fiscalização e fontes de financiamento são também importantíssimas e devem ser avaliadas ao se optar por determinada solução.

Britto (2012) defende que a ideia de cooperação entre Estados e Municípios – regulamentada pela Lei nº 11.107/2005 – Lei de Consórcios Públicos e da Gestão Associada –, onde os dois se colocam em igualdade de condições, e entre Municípios, deve ser a base do novo pacto federativo para o saneamento. A autora destaca, entre as finalidades possíveis dos consórcios, a de gestão conjunta de abastecimento de água e esgotamento sanitário e de destino final de resíduos sólidos, com evidentes oportunidades de ganho de escala. Pensando nos aspectos relatados, uma forma de gestão discutida no Rio de Janeiro foi a da concessão regionalizada dos serviços de esgotamento sanitário com a participação do Estado em parcerias público-privadas ou mesmo por meio de concessões tradicionais.

Neste sentido, é importante a exposição da avaliação econômico-financeira para esclarecimento da população quanto aos altos custos de investimento e de operação e da necessidade de cobrança de tarifas para dar sustentabilidade aos sistemas. Tratando-se de sistemas de esgotamento sanitário, em quase todos os casos, só com valores oriundos de tarifas é impossível torná-lo sustentável num horizonte de 20 anos – horizonte trabalhado nos Planos –, tamanho é o déficit de infraestrutura.

Assim, são extremamente necessários aportes de recursos externos, tendo como alternativas, entre outros, a busca por recursos estaduais ou federais, principalmente a fundo perdido, e a formação de parcerias com o setor privado. Já a sustentabilidade da sua operação e manutenção, por meio de taxas e tarifas, é algo que deve ser buscado, a iniciar pela escolha da tecnologia de tratamento quando da elaboração do projeto e em sua implementação.

### Importância da regulação

O artigo 11 da LNSB estabelece a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes ali explicitadas, incluindo a designação da entidade de regulação e fiscalização (BRASIL, 2007). A regulação apresenta como objetivos o estabelecimento de normas para a prestação dos serviços, a definição de tarifas módicas e a fiscalização do cumprimento das regras aplicáveis, do cumprimento das metas previstas na atividade de planejamento e de práticas referentes ao abuso do poder econômico (BRITTO, 2012).

Assim como em outros Estados, no Rio de Janeiro a regulação ainda é recente

e não abrange todos os Municípios. Somente duas concessões privadas de saneamento de Municípios da Região dos Lagos, num total de oito Municípios, são reguladas desde 2005, a partir da criação da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – Agenera. Recentemente, houve a publicação do Decreto nº 45.344/2015, que estabeleceu as condições gerais para a regulação e fiscalização das atividades da Companhia Estadual pela Agenera. Há, no entanto, fragilidades do instrumento, instituído por meio de decreto e não lei, e por ser questionável do sentido jurídico uma vez que, conforme determina a LNSB, quem deve definir o ente regulador é o titular dos serviços. De qualquer forma, considerando as disposições apontadas no Decreto e o corpo técnico hoje atuante na agência, observa-se a necessidade

**Taxas e tarifas adequadas, política de subsídios, alternativas de gestão, regulação e fiscalização e fontes de financiamento são questões importantíssimas**



Estação de tratamento de água de Paraty. Divulgação/Águas de Paraty/Danilo Castro

de estruturação do órgão para atendimento à complexa regulação de tal concessionária – responsável pelo abastecimento de água na maioria dos Municípios do Estado, fato já apontado nos PMSBs. A recente PPP em Paraty também deverá ser regulada pela Agerensa.

Além da regulação dos diferentes contratos nos setores de água e esgoto, ressalta-se a necessidade de estruturação da agência para a regulação dos Consórcios Públicos para disposição final de resíduos sólidos com participação do Estado, conforme dispõe o Decreto Estadual nº 43.153/2011. Nesse sentido, em 2013 foi criada a Câmara Técnica de Resíduos Sólidos dentro da Agerensa, que também necessita de corpo técnico em quantidade e qualidade para atender à demanda crescente dos consórcios à medida que os mesmos se estabelecerem.

Galvão Junior e Paganini (2009) alertam para a potencialidade de ocorrência de conflitos de interesse, ressaltando a necessidade de que o desenho regulatório preveja mecanismos de transparência, prestação de contas e controle social, entre outros, sob riscos de inviabilizar o atendimento aos objetivos regulatórios, além

da garantia de atendimento aos princípios de independência e autonomia. Segundo os autores, tais conflitos de interesse se devem ao fato do setor de água e esgoto ainda ser operado majoritariamente por empresas estatais, o que implica a necessidade da regulação setorial enfatizar a divisão de atribuições entre poder concedente e regulador. Tal necessidade foi de fato observada em diversos Municípios que não tinham controle dos índices de prestação ou da qualidade dos serviços por considerar, muitas vezes, a concessionária como única responsável pela prestação dos serviços, não havendo sequer equipe técnica para discutir com as mesmas a sua performance, como já comentado.

Ainda como apontado pelos autores, no país onde esses serviços são questionados pelos desperdícios e alocação inadequada dos recursos, é de se esperar que a regulação, nos termos da LNSB, contribua diretamente para a introdução de mecanismos de eficiência, assegurando qualidade a preços mais acessíveis, além de maior eficácia das ações para a melhoria das condições de salubridade e bem-estar social.

## Potencialidades da cooperação entre os CBHs, Municípios e Governo do Estado

Os comitês de bacia têm exercido importante papel na gestão de recursos hídricos, propondo ações efetivas para sua melhoria em termos de quantidade e qualidade. Com os recursos da cobrança, além dos destinados à elaboração dos PMSBs há a possibilidade de investimento em ações contidas nos Planos que revertam para a melhoria da qualidade ambiental da bacia, como o financiamento de ações estruturais – projetos e obras – e a implementação de programas estruturantes.

Considerando ainda a recente crise hídrica, é essencial que haja um esforço conjunto para maximizar os resultados decorrentes de tal atuação. Surgiram questionamentos durante a elaboração dos planos sobre a disponibilidade de recursos hídricos para abastecimento, sendo bom destacar que os papéis dos setores de recursos hídricos e saneamento são distintos, mas complementares. A LNSB destaca que os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico e seu Decreto estabelece como princípio da prestação dos serviços a integração de infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos (BRASIL, 2007). Como exemplos, no âmbito dos CBHs podem ser deliberadas ações no sentido de preservação de nascentes e recomposição de matas ciliares, enquanto a eficiência no tratamento e distribuição, com diminuição de perdas nos sistemas, a ampliação dos sistemas de coleta e tratamento de esgotos, bem como o controle de aterros e coleta de resíduos, são ações de saneamento básico de responsabilidade dos titulares e prestadores. Cabe aos Estados, entre outros, a fiscalização dos usos e outorgas, assim como a ampliação de estações hidrometeorológicas.

É importante, portanto, o alinhamento de papéis e estratégias para proteção e uso eficiente dos recursos hídricos. Alternativas de atuação conjunta visando à preservação e melhoria dos recursos hídricos com decisões que prezem pelo bem-estar social e ambiental em primeiro plano são desejadas e devem ser buscadas. Além disso, maior quantidade de

atores locais envolvidos pode ainda facilitar a implementação das ações, cobrança e fiscalização, exercendo de outra maneira o controle social.

## Desafios dos Governos Municipais

O principal desafio começa em estruturar uma equipe técnica e gerencial local. Faltam quadros e estrutura administrativa até para discutir questões técnicas dos planos quando de sua elaboração (GALVÃO JUNIOR, 2013). Essa equipe deverá ser responsável por articular com os diversos setores e atores a execução dos programas, acompanhando as ações do PMSB e dando transparência às mesmas. Como destaca Britto (2012a), o investimento em gestão, que significa investimento por parte das Prefeituras em um quadro técnico capaz de lidar adequadamente com os recursos, também é uma discussão importante no âmbito da implementação do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, que entende como medida estruturante aquela que fornece suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços.

As Prefeituras precisam ter capacidade técnica para executar e gerir as obras, operar os sistemas ou, mesmo quando concedidas, ter capacidade de interlocução – como poder concedente – com as concessionárias, públicas ou privadas. A implementação pode ser feita, por exemplo, por meio de consórcio público, estabelecendo uma câmara técnica capaz de elaborar propostas ou até mesmo projetos, para que possam captar recursos das diferentes fontes de financiamento. No caso dos serviços concedidos, esta equipe será responsável por acompanhar as ações propostas nos contratos junto ao prestador e ao regulado, e tomar medidas cabíveis para que os mesmos sejam cumpridos adequadamente.

Ainda no âmbito dos grandes desafios municipais, cabe destacar a importância do papel dos Poderes Executivo e Legislativo no processo. Uma vez que há grandes desafios apontados que exigem não somente técnica, mas também ações políticas e definições de normas de cumprimento obrigatório, a compreensão das mesmas é importantíssima para nortear

a atuação dos legisladores e também do Executivo, não somente na elaboração, mas, principalmente, na sua implementação. Sem o empenho e a compreensão por parte desses atores, há grande risco de se tornar apenas um “plano de prateleira”.

Após a elaboração do PMSB de forma participativa, a sua aprovação por meio de lei ou decreto deve ser acompanhada. Se necessária por meio de lei, é ainda mais importante que os membros do Legislativo participem do processo de sua construção, tendo consciência de seu papel no desenvolvimento das ações e ainda responsabilidade para que o tempo gasto na aprovação não prejudique as ações do Executivo.

Conforme observado por Amaral (2013), a efetividade dos resultados esperados na área de saneamento não acontece somente com a elaboração e aprovação dos PMSBs. Para os Municípios que prestam diretamente os serviços de saneamento básico, por meio de sua administração direta ou indireta, compreende-se que na lei orçamentária anual deverão estar previstos os recursos necessários para que sejam efetivadas as propostas de melhorias nos serviços, planejadas nos PMSBs, uma vez que a mesma é a peça de planejamento orçamentário/financeiro que permitirá atender às demandas que se apresentam e são priorizadas no planejamento geral do Governo Municipal.

É um desafio ainda a definição do ente regulador dos serviços e o estabelecimento e manutenção do sistema de informações sobre os serviços, articulado com o SNIS, proporcionando ferramentas para a gestão do conhecimento, lembrando que tal sistema é quesito estabelecido na LNSB.

Importante ainda ressaltar a necessidade de implementação e adequado funcionamento dos órgãos de controle social, garantindo à população participação e transparência para elaboração do PMSB e também para o acompanhamento das ações e programas contidos no mesmo.

## Desafios dos Governos Estaduais

É fundamental a conclusão da elaboração dos PMSBs que faltam ser elaborados no Estado. É primordial ainda a elaboração de uma política efetiva para auxílio aos Municípios na implementação dos PMSBs e, embora não exigido na LNSB, a elaboração de um Plano Estadual de Saneamento Básico que dê diretrizes e apresente programas de longo prazo, com critérios transparentes e objetivos, orçamento mínimo e fundo definido para financiamento de projetos e obras, assim como a implementação de ações estruturantes de apoio técnico e gerencial aos Municípios é algo extremamente relevante para o Estado. Tal plano apresentaria ainda o desafio de convergir com os demais planos existentes, a exemplo do Plano Estadual de Recursos Hídricos – cujos objetivos, metas e ações se complementariam e trariam avanços na qualidade e quantidade de recursos hídricos –, Plano Estadual de Resíduos Sólidos e, especialmente, com o PLAN-SAB para articulação com o Governo Federal.

No Rio de Janeiro, a SEA é o órgão que tem atuado na elaboração das políticas de esgotamento sanitário e resíduos sólidos. Porém, nos quesitos de abastecimento de água, drenagem urbana e manejo das águas pluviais, sua atuação se dá mediante o fornecimento de recursos financeiros e elaboração/contratação de projetos e obras, o que também vêm ocorrendo por intermédio do INEA. A Secretaria de Agricultura e Pecuária também realiza ações em saneamento rural, por meio do Programa Rio Rural, e a Secretaria de Obras realiza obras em drenagem, resíduos e abastecimento de água. Há portanto, uma sobreposição e difusão de funções que devem ser resolvidas com a determinação clara de papéis, mecanismos e procedimentos para tal política ser definida e implementada.

É necessário determinar o órgão específico que coordenará as atividades relacionadas a saneamento e equipá-lo com

**A falta de gestão do conhecimento, agravada pelas mudanças de gestão em nível estadual, é uma grande ameaça ao sucesso das políticas públicas**

corpo técnico e gerencial efetivo, equipamentos adequados e procedimentos padronizados para acompanhamento do plano, programas e projetos.

A falta de gestão do conhecimento ocasionada pela ausência de procedimentos definidos e agravada pelas mudanças de gestão em nível estadual é uma grande ameaça ao sucesso das políticas públicas, sendo primordiais as ações estruturantes nesse sentido. É essencial que tal órgão faça a atualização e manutenção do banco de dados, sempre disponibilizando-o para acesso público.

Ainda no Rio de Janeiro, destaca-se a importância do avanço do arranjo institucional metropolitano para avanço na gestão do saneamento. O Decreto nº 44.905/2014 (RIO DE JANEIRO, 2014), que criou a Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro, com o objetivo de atuar conjuntamente na definição das políticas públicas para a Região Metropolitana, incluindo um modelo institucional de governança e um sistema de planejamento integrado, foi o passo inicial para tal medida. A partir do estabelecimento do modelo institucional de governança, que atualmente encontra-se em discussão, e da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana – que vai definir ações estruturantes, como mobilidade e saneamento, em apoio aos 21 Municípios da região –, também em andamento, considerando as necessidades apontadas nos PMSBs dos Municípios em uma análise regional, espera-se uma mudança no patamar de prestação dos serviços.

### Oportunidades e desafios do Governo Federal

Conforme aponta Britto (2012), uma questão que se coloca e merece uma maior discus-

são é a definição do papel dos Estados no saneamento. A LNSB define claramente o papel dos Municípios, responsáveis pela gestão, assumindo a função de planejamento, podendo delegar ou não as funções de prestação e regulação. As Companhias Estaduais também têm seu papel definido: são prestadoras dos serviços.

É de grande interesse dos Estados que o saneamento avance e é primordial o seu engajamento. Há, portanto, uma oportunidade pouco explorada de ação conjunta com o Governo Federal, tanto em ações estruturantes como em definições de financiamento de recursos para ações estruturais, sem a qual dificilmente as metas propostas no PLANSAB irão se concretizar. A elaboração de uma estratégia de articulação entre esses atores é vital para dar eficiência ao processo de acompanhamento da elaboração dos PMSBs e para a efetiva implementação do PLANSAB.

### Conclusão

Há uma gama de fatores, principalmente de caráter gerencial, que trazem grandes implicações na implementação da política de saneamento. Há oportunidades de atuação conjunta tanto entre Comitês de Bacia, Municípios e Estado, bem como entre Estado e Governo Federal para parcerias e avanço do setor. Sem a estruturação e avanço da gestão nos Municípios e também nos órgãos estaduais e federais atuantes no setor é impossível a realização das demandas apontadas nos PMSBs e no PLANSAB. Concomitantemente, o avanço nas discussões sobre novas formas de gestão e ainda da estruturação e implementação das formas de controle social, bem como das entidades reguladoras, é essencial para que o setor atinja novo patamar de prestação de serviços.

### Referências Bibliográficas

AMARAL, Edair do. *Compatibilização entre os planos de saneamento básico e os orçamentos municipais*. 2013. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Fundação Escola de Governo - ENABrasil. Florianópolis, 2013. Disponível em: <[http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/ICON\\_TCE\\_SC\\_ENA\\_Edair\\_do\\_Amaral\\_2013\\_11\\_22.pdf](http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/ICON_TCE_SC_ENA_Edair_do_Amaral_2013_11_22.pdf)> Acesso em: 19 jan. 2016.

BRASIL. Casa Civil. *Decreto Federal nº 7.217, de 21 de junho de 2010*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7217.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)> Acesso em: 19 jan. 2016.

BRITTO, A. L. A gestão do saneamento no Brasil desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da Lei 11.455/2007. *e-metropolis*, n. 11, ano 3, dez. 2012. Disponível em < <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/GestaodosaneamentonoBrasildefasioseperspectivas.pdf>> Acesso em: 19 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Saneamento Básico: o que falta para avançar?*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 11 abr. 2012. Entrevista concedida a Observatório das Metrópoles. Disponível em: <[http://observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=225%3Asaneamento-b%C3%A1sico&Itemid=164&lang=pt](http://observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=225%3Asaneamento-b%C3%A1sico&Itemid=164&lang=pt)>. Acesso em: 19 jan. 2016.

GALVÃO JR, A.C.. Planos Municipais de Saneamento Básico. *Revista DAE*, São Paulo, n. 193, p. 6 -15, set. 2013.

GALVÃO JR A.C.; PAGANINI, Wanderley da Silva . Aspectos Conceituais da Regulação dos Serviços de Água e Esgoto no Brasil. *Eng. Sanit. Ambient.*, v. 14, n. 1, p. 79-88, 2009.

NAKAMURA, C.Y.; PROCÓPIO, L.C.; ARGOLO, T.V.; MAGALHÃES, L.V. Planos Municipais de Saneamento Básico: instrumentos de interação entre poder público municipal, estadual e comitês de bacia hidrográfica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 28, 2015, Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO(Estado). Secretaria de Estado de Obras. *Lei Estadual nº 5.234, de 05 de maio de 2008*. Disponível em: < <http://www.rj.gov.br/web/seobras/exibeconteudo?article-id=200376>> Acesso em: 19 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. *Decreto Estadual nº 44.905, de 11 de agosto de 2014*. Disponível em: < <http://www.emop.rj.gov.br/boletim-de-servico/boletim-de-servico-no-308/>> Acesso em: 19 jan. 2016.

SNIS. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto -2013*. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília. 2013.

## Conheça o Programa de Qualificação da Gestão Ambiental Municípios Bioma Amazônia acesse [www.amazonia-ibam.org.br](http://www.amazonia-ibam.org.br)

The image shows a screenshot of the website [www.amazonia-ibam.org.br](http://www.amazonia-ibam.org.br). The page layout includes a header with the IBAMA logo and social media icons. Below the header is a navigation menu with links for 'O Programa', 'Linhas de Ação', 'Municípios Elegíveis', 'Adesão ao Programa', 'Notícias', 'Biblioteca', and 'Contato'. The main content area features a large background image of a sunset over a body of water with a forest silhouette. Overlaid on this image is the text 'Gestão ambiental Quem tem compromisso com a Amazônia, participa.' and a search bar. At the bottom, there is a teal banner with the text 'O programa oferece Cursos de Capacitação gratuitos para o seu município.' and an orange 'Inscriva-se' button.

# A cobrança de IPTU dos parcelamentos irregulares de solo no Distrito Federal: bases jurídicas dessa ação fiscal inovadora

Hélio Sabino de Sá\*

**Resumo:** A criação de parcelamentos irregulares de solo nas cercanias das grandes cidades brasileiras, organizados ou não na forma de Condomínios Horizontais, destinados às diversas classes sociais, potencializa as pressões por serviços e obras públicas, e geram direitos pessoais passíveis de valoração econômica e reveladores de capacidade contributiva para o pagamento do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). O presente estudo tenciona explicitar as bases jurídicas da experiência vivenciada no Distrito Federal de exigência do mencionado tributo dos possuidores de imóveis nessa condição jurídica.

**Palavras-chave:** IPTU; Tributação, Posse imobiliária; Parcelamentos de solo.

O exercício de apossamentos sobre terrenos particulares ou de detenções toleradas sobre terras públicas para a formação de parcelamentos irregulares de solo, organizados ou não na forma de condomínios horizontais, afeta o ordenamento territorial nas grandes cidades brasileiras, gera pressão sobre o aparato de serviços e maior demanda por obras públicas.

Isso não bastasse, após a consolidação dos apossamentos esses direitos pessoais e as benfeitorias efetivadas passam a ser comercializadas livremente e por quantias expressivas, o que de plano revela a existência de capacidade contributiva, princípio basilar da tributação equânime dos cidadãos.

Desse modo, o estudo das consequências jurídico-tributárias da proliferação dessas modalidades de apossamentos irregulares sobre áreas urbanas ou destinadas à expansão urbana, públicas ou privadas, definido em termos técnicos como posse direta imobiliária ou como detenção tolerada com efeitos de posse

direta imobiliária, é tema que interessa aos estudiosos da matéria e aos gestores tributários de todas as médias e grandes cidades brasileiras, em especial às administrações tributárias das grandes regiões metropolitanas do Brasil.

Quanto às origens do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) se extrai da obra de Afonso Rui (1953), citado por Aliomar Baleeiro (2002, p.400), que esse foi um dos primeiros tributos a serem cobrados no Brasil, derivado do tributo denominado Vintena, instituído em 1642 em Salvador-BA.

Ao tempo, a Câmara Municipal de Salvador, apreciando uma forma de custeio das tropas que guarneciam a cidade, reuniu o povo e comunicou que ficava estabelecida naquela

---

\* Mestre em Agronegócios pelo Programa de Pós-graduação em Agronegócios PROPAGA-UnB; Pós-graduado em Direito Tributário pelo ICAT- UDF e Graduado em Ciências Contábeis e Atuariais pela Universidade de Brasília. Auditor-Fiscal da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal.

data a cobrança de tributo denominado vintena, nos moldes das “Décimas Urbanas” cobradas em Portugal, tomando-se como arrecadação tributária a vigésima parte, ou vintena, dos frutos que se colhem da terra e dos efeitos da mercancia e dos alugueres de casas.

Tributo tradicionalmente inserido na competência dos Municípios, o IPTU encontra-se disciplinado em nosso ordenamento constitucional atual pelo inciso I do artigo 156, entretanto possui duas exceções qualificadas no artigo 147 da Constituição de 1988, a saber:

*Competem à União, em Território Federal, os impostos estaduais e, se o Território não for dividido em Municípios, cumulativamente, os impostos municipais; ao Distrito Federal cabem os impostos municipais.*

Essa mesma Carta, no Capítulo da Política Urbana – inc. II, § 4º do artigo 182 – atribui a esse imposto a função extrafiscal de ferramenta de ordenamento urbano e combate à especulação imobiliária, permitindo a aplicação de alíquotas progressivas no tempo, o que, em caso de inércia do possuidor em implementar as melhorias exigidas em Lei, efetuar a manutenção das edificações ou efetivamente edificar os terrenos desocupados, poderá levar a uma tributação tão onerosa que tornará desestimulante manter a posse ou propriedade, e caso tal imposição tributária não seja extinta na forma da lei, poderá levar à adjudicação do bem em favor do ente tributante por conta da dívida tributária.

O Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172/1966, recepcionado como lei complementar pela vigente Constituição, regulou o IPTU em seu artigo 32 estabelecendo que esse tributo tenha como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município, do Distrito Federal ou do território não dividido em Municípios.

Deverá ser entendida como zona urbana aquela definida como tal em lei municipal, distrital ou ainda na hipótese de criação de novos territórios nacionais não divididos em Municípios, em lei federal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos

indicados em pelo menos dois dos itens abaixo, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- abastecimento de água;
- sistema de esgotos sanitários;
- rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Para fins de incidência do IPTU, a lei municipal ou editada pelos demais entes citados no artigo 147 da Carta de 1988, mencionado, poderá considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamento aprovado pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora do perímetro urbano já delimitado, sem prejuízo da observância do pré-requisito da existência de pelo menos dois dos melhoramentos elencados no CTN, construídos ou mantidos pelo poder público local.

No uso da sua competência tributária anteriormente elucidada, o Governo do Distrito Federal (DF), com base no Decreto-Lei nº 82, de 26 de dezembro de 1996, editou o Decreto nº 16.100, de 29 de novembro de 1994.

Este Decreto, em seu artigo 1º, definiu como hipóteses de incidência do IPTU no DF as mesmas anteriormente citadas como constantes do CNT, porém, ao regulamentar a matéria e estabelecer critérios delimitadores do campo de incidência dessa exação, acabou por revelar a grande amplitude no alcance local desse tributo, a saber:

O IPTU incidirá sobre bem imóvel, por natureza ou por acessão física:

*I - localizado na zona urbana do Distrito Federal;*

*II - que, independentemente da localização, tiver área igual ou inferior a um hectare e não se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial;*

*III - destinado a recreio ou lazer, independentemente de sua dimensão e localização.*



Somente essa previsão normativa quanto ao real campo de incidência da exação já seria suficiente para colocar sob o alcance do IPTU-DF todos os imóveis: por natureza ou acessão física, edificados ou não, regulares e irregulares, inclusive os inseridos em parcelamentos irregulares de solo denominados popularmente de “condomínios irregulares”, situados em zona urbana, de expansão urbana ou urbanizável.

Segundo essa mesma previsão, também poderiam ser objeto de tributação as minichácaras; chácaras de lazer e residência ou simplesmente as áreas subutilizadas que se enquadrassem na descrição normativa acima citada, desde que situadas dentro do quadrilátero do DF.

Muito embora, em uma interpretação abrangente, estivesse demonstrada a competência do Governo do Distrito Federal para tributar com o IPTU os imóveis localizados nos condomínios irregulares, por tratar-se de questão polêmica e de forte apelo social, fora editada a Lei nº 3.264, de 29 de dezembro de 2003, que estabeleceu parâmetros para o lançamento do imposto em 2004 e nas

disposições dos artigos 2º e 3º afastou de vez qualquer dúvida sobre a possibilidade jurídica dessa exigência tributária, como a seguir transcrito:

*Art. 2º. Os parcelamentos de solo urbano que venham a ser incluídos no Cadastro Imobiliário Fiscal, nos termos da legislação vigente, recolherão o IPTU nas condições estabelecidas no Decreto-Lei nº 82, de 26 de dezembro de 1966.*

*Art. 3º. Serão também considerados imóveis urbanos, para fins de cobrança do IPTU, todas as áreas não registradas nos cartórios de registro de imóveis, mas destinadas ou utilizadas como residência ou comércio.*

*Parágrafo único. O registro dos imóveis de que trata o caput no Cadastro Imobiliário Fiscal, produzirá efeito, apenas, para a cobrança do imposto.*

O colacionado artigo 2º baseou-se na obrigação de cadastramento dessas áreas, já contida na Lei nº 3.133/2003.

O artigo 3º, por seu turno, esclareceu que serão considerados imóveis urbanos, para fins de IPTU, áreas não registradas em Cartório competente, mas destinadas ou já utilizadas como residências ou comércio, independente

da efetiva existência de edificações sobre os terrenos.

O parágrafo único do artigo 3º tencionou aclarar que a imposição tributária não se confunde com a regularização fundiária ou ambiental desses parcelamentos e nem depende dessa condição prévia, ou seja, enquanto a exação se relaciona com o atributo constitucional de exigir parte do patrimônio dos particulares para custeio da máquina e das ações estatais, as regularizações fundiária e ambiental guardam relação com o regular exercício do poder de polícia para organizar, reorganizar e disciplinar a ocupação dos espaços urbanos na busca do fim último do Estado, que é o bem comum.

As disposições mencionadas foram também contempladas na Lei nº 3.518, de 28 de dezembro de 2004, que serviu de base para o lançamento de IPTU sobre condomínios irregulares no DF em larga escala, havida em 2005. Entretanto, diversos desses parcelamentos já haviam solicitado cadastramento espontâneo e recolhiam IPTU e Taxa de Limpeza Pública (TLP) desde 1999.

Frise-se neste ponto que as disposições normativas mencionadas foram repetidas com aprimoramento textual no novo Regulamento do IPTU-DF, Decreto nº 28.445, de 20 de novembro de 2007, que revogou o Decreto nº 16.100/1994.

Anteriormente mencionou-se que o IPTU pode ser utilizado como ferramenta de ordenamento urbano, porém, no caso em estudo, o que se vislumbra de modo preponderante é o caráter arrecadatório, muito embora se saiba que a tributação sobre tais parcelamentos irregulares de solo desestimula a manutenção dessas posses para fins especulativos, assim como também a formação de novos condomínios irregulares, vez que o custo da empreitada aumenta, o que acaba por gerar o efeito indireto de política de ordenamento urbano.

Por não ser o objeto deste estudo deixa-se de comentar em profundidade a tese de alguns doutrinadores, segundo os quais o IPTU não deve ser cobrado dos imóveis irregulares em questão quando não edificados, lotes vazios, vez que de plano sabe-se que não será expedida licença do poder público para construção nesses parcelamentos irregulares de solo.

Para os adeptos dessa tese a cobrança válida desse imposto pressupõe que o imóvel do qual se origina a cobrança possa, a qualquer tempo, se atendidos os reclamos ordinários das normas de edificações, ter sua área disponível regularmente edificada.

Tese com a qual não se comunga, uma vez que a impossibilidade ou dificuldade de obtenção de alvará nem sempre impede a edificação ao talante do possuidor.

### **O lançamento e a cobrança do IPTU sobre áreas de condomínios irregulares, chácaras de lazer e residência afiguram-se obrigatórios em face da prescrição do art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000**

Outro argumento para refutar tal tese é que o óbice legal à edificação não licenciada não impede o possuidor de exercer poder de mando e excludência de uso e posse por outras pessoas e nem o impede de usar, gozar e fruir dos atributos aprazíveis do lote ou terreno, podendo

inclusive firmar contratos de locação ou comodato desse espaço, desdobrando-se a posse para outros fins que não a habitação ou comércio que requeiram espaços minimamente edificados.

Cumprir mencionar que o cadastramento de tais imóveis, ainda que com fim único de incidência dos tributos imobiliários, produz alterações na condição jurídica dos possuidores de tais imóveis, uma delas seria o afastamento do vício da clandestinidade que em geral pesa sobre essas modalidades de apossamentos diretos, entretanto a análise de tais consequências carece de tratamento em estudo apartado com foco nos efeitos civis da ação estatal em questão.

Desse modo, considerando-se que o arcabouço legislativo em comento não sofreu qualquer declaração de inconstitucionalidade ou suspensão geral de eficácia e ainda que não fora

promulgada norma de isenção ou remissão desses créditos tributários, o lançamento e a cobrança do IPTU sobre essas áreas de condomínios irregulares, chácaras de lazer e residência afiguram-se obrigatórios em face da prescrição do art. 11 da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente nestes tempos de fortes restrições orçamentárias vividos pelo Governo do Distrito Federal, no presente denominado Governo de Brasília.

Esse dispositivo de Lei Nacional contempla como um dos requisitos essenciais da gestão fiscal responsável, a previsão, instituição e efetiva arrecadação ou persecução administrativa e judicial geral e irrestrita de todos os tributos inseridos na competência constitucional do Ente Federado, considerando-se crime a negligência do gestor público em cumprir tal prescrição.

A transgressão a esse dispositivo pode ensejar o enquadramento do Chefe do Executivo local em crime de responsabilidade contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, especificado no inciso 5 do artigo 11 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, com a incidência das penas nela previstas.

Para maior efetividade na aplicação das disposições das Leis Distritais nº 3.133/2003, 3.264/2003 e 3.518/2004 e ainda do atual Regulamento IPTU-DF, Decreto nº 28.445/2007, seria necessário aprofundar no Distrito Federal os esforços para a criação de Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana.

Esta recomendação se estende a todas as grandes cidades e regiões metropolitanas do país, vez que nas cercanias dessas cidades

há também a proliferação de parcelamentos irregulares de solo, em áreas públicas e privadas, em moldes similares aos existentes no DF.

Como observação final cumpre lembrar que a Carta de 1988 estendeu o manto das imunidades além da necessária reciprocidade federativa, deixando claro que os bens integrantes do patrimônio de algumas pessoas e organizações privadas não poderão ser alcançados pela tributação imobiliária, o que nos conduz à necessária investigação quanto ao alcance do termo jurídico-constitucional “patrimônio”, vez que, na acepção dada pelas Ciências Contábeis esse substantivo, qualificaria o rol de bens, direitos e obrigações pertencentes a determinada entidade econômica, logo, adotando-se como legítima essa interpretação, os direitos pessoais possessórios integrariam o rol patrimonial passível de guarida sob o manto das imunidades previstas no art. 150 daquela Carta Política.

Desse modo, adotando-se como fundamento as conclusões esboçadas por Sá (2004, p. 46-47), e ainda apoiado nos argumentos adicionais trazidos, tem-se que excetuadas as hipóteses de não incidência, nelas incluídas as imunidades contidas na Carta de 1988, e as hipóteses de isenções qualificadas do Regulamento do IPTU-DF, todos os demais imóveis que se enquadrem nas condições elencadas neste estudo são passíveis de alcance pela incidência desse imposto, inclusive as minichácaras, chácaras de lazer e residência e ainda os lotes, edificadas ou não, inseridos em parcelamentos irregulares de solo, denominados condomínios irregulares, situados no território do DF.

## Referências Bibliográficas

- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- RUI, Afonso. *História da Câmara Municipal da Cidade de Salvador*. Salvador: Câmara Municipal da Bahia, 1953.
- KHAIR, Amir Antônio. *Lei de responsabilidade fiscal: as transgressões à lei de responsabilidade fiscal e correspondentes punições fiscais e penais*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000. 107 p.
- BRASIL. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2016.
- BRASIL. Casa Civil. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BRASIL. Casa Civil. *Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BRASIL. Casa Civil. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Fazenda do DF. *Lei nº 3.133, de 16 de janeiro de 2003*. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br//aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=3133&txtAno=2003&txtTipo=5&txtParte=.>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Fazenda do DF. *Lei nº 3.264, de 29 de dezembro de 2003*. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br//aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=3264&txtAno=2003&txtTipo=5&txtParte=.>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Fazenda do DF. *Lei nº 3.518, de 28 de dezembro de 2004*. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=4&txtAno=1994&txtTipo=4&txtParte=.>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Fazenda do DF. *Decreto nº 16.100, de 29 de novembro de 1994*. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br//aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=16100&txtAno=1994&txtTipo=6&txtParte=.>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Fazenda do DF. *Decreto nº 28.445, de 20 de novembro de 2007*. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br//aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=28445&txtAno=2007&txtTipo=6&txtParte=.>>. Acesso em: 18 jan. 2016.



**Livraria on-line**

<http://www.ibam.org.br/>

administração municipal • direito municipal  
contabilidade pública • orçamento público  
planejamento urbano • meio ambiente  
livros para concursos • livros de interesse geral  
revista de administração municipal

# Delimitação do Perímetro Urbano como Ferramenta de Desenvolvimento Sustentável

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues\*

**Resumo:** Este trabalho aborda a importância da delimitação do perímetro urbano como elemento de política de desenvolvimento sustentável nos Municípios brasileiros. Enquadra a lei de perímetro como um dos instrumentos de política urbana e de sua vinculação com o desenvolvimento urbano responsável. Aborda a Lei nº 12.608/2012, que criou a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC e incluiu o artigo 42-B no Estatuto da Cidade, estabelecendo critérios para a alteração do perímetro pelos Municípios. Por fim, trata da correlação entre as políticas de educação, saúde e saneamento para o desenvolvimento urbano.

**Expressões-chave:** Direito da Cidade; Estatuto da Cidade, Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, Direito Urbanístico.

## Introdução

É crença comum nas cidades brasileiras que o desenvolvimento urbano seja realizado por meio do crescimento da cidade, este entendido como o aumento da malha urbana, das edificações e da instalação de empreendimentos como shoppings, indústrias e prestadores de serviços, tudo compartilhando um ideal de cidade com intensa dinâmica econômica. Essa crença equipara a noção de desenvolvimento urbano à de desenvolvimento econômico, o que está equivocado.

Desenvolvimento urbano significa, de acordo com a agenda Habitat II<sup>1</sup>, o pleno desenvolvimento das funções da cidade: habitação, trabalho, lazer e circulação. A rigor, a própria noção de desenvolvimento econômico pode ser colocada em discussão, pois no Brasil

tal ideia está atrelada a uma economia capitalista que busca o máximo de lucro para a empresa com o mínimo de respeito aos indivíduos, o que não corresponde à prática do capitalismo em outros países. Assim, há uma visão e uma prática de capitalismo que entende desenvolvimento econômico como crescimento econômico dos indivíduos, em que há equilíbrio entre trabalho, renda e gastos, da mesma forma em que deve haver uma prática de desenvolvimento urbano que seja desenvolvimento das funções da cidade, de forma equânime para os cidadãos.

---

\* Advogado. Mestre e Doutor em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor da Graduação em Direito e do Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professor e Coordenador do Curso de Direito das Faculdades Integradas Hélio Alonso (FACHA). Professor da Escola Nacional de Serviços Urbanos (ENSUR/IBAM). Consultor Jurídico do IBAM em Política Urbana, Direito Público e Urbanístico.

<sup>1</sup> Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, Istambul, 1996.

No Brasil, onde compreendemos a expansão da cidade como possibilidade de maior atividade econômica, qualquer iniciativa em geral de parcelamento do solo urbano, de edificação e também de criação dos chamados condomínios fechados é cercada de entusiasmo pelas autoridades Executivas e Parlamentares e também por parte dos cidadãos, todos ávidos por mais impostos, mais postos de trabalho e acesso a serviços os mais diversos que caracterizam os grandes centros urbanos.

Contudo, os índices de analfabetismo e analfabetismo funcional demonstram a péssima qualidade de nossas cidades, a violência e o consumo de drogas lícitas e ilícitas indicam que este modelo de “desenvolvimento urbano” não está funcionando. Assim, nos cabe indagar de que forma o planejamento urbano tem sido capaz de melhorar o desenvolvimento das funções da cidade? Que instrumentos os Municípios dispõem para atuar no desenvolvimento urbano? Como condicionar o aumento da malha urbana ao efetivo desenvolvimento da qualidade de vida dos cidadãos?

É sabido que o plano diretor é, atualmente, o principal instrumento da política urbana municipal, devendo ser resultante de amplo processo democrático de planejamento urbano. A partir do plano diretor, são elaboradas diversas leis municipais que lhe dão efetividade quando tal assunto não estiver pormenorizado no próprio plano, como a lei de zoneamento, de parcelamento, uso e ocupação, assim como código de obras e todas as leis que implementam instrumentos do Estatuto da Cidade além, é claro, da lei de perímetro.

Sem desmerecer a importância dos demais instrumentos de política urbana, é objetivo deste trabalho focar na questão da delimitação do perímetro urbano como parte deste processo de planejamento e como instrumento que pode

contribuir positivamente para o desenvolvimento sustentável da cidade, este entendido como o desenvolvimento equilibrado das funções da cidade, repita-se: habitação, trabalho, circulação e lazer para todos os cidadãos.

## Perímetro Urbano

A delimitação do perímetro urbano é ação de competência municipal, exercida por meio de lei. Até recentemente, a única regra de definição de área urbana estava contida no Código Tributário Nacional – CTN que, a rigor, não define área urbana, apenas informa que critérios deve o Município seguir para cobrar o IPTU. Veja-se o teor do artigo 32 do CTN:

*Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.*

*§ 1º. Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes,*

*construídos ou mantidos pelo Poder Público:*

*I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;*

*II - abastecimento de água;*

*III - sistema de esgotos sanitários;*

*IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;*

*V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.*

*§ 2º. A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.*

**É sabido que o plano diretor é, atualmente, o principal instrumento da política urbana municipal, devendo ser resultante de amplo processo democrático de planejamento urbano**

Visando ao aumento da arrecadação de IPTU, os Municípios, prestando apenas dois dos serviços elencados no §1º do artigo 32 do CTN, ampliavam a área urbana para o máximo possível, criando uma tradição de expansão da área urbana sem a correspondente demanda do setor e real necessidade da população. Como consequência, na medida em que surgia a demanda imobiliária, inúmeros parcelamentos de solo eram aprovados em locais distantes dos centros urbanos, gerando uma demanda por transporte e demais serviços urbanos muito onerosa para os Municípios.

Além disso, não era incomum o “surgimento” de loteamentos irregulares e clandestinos nas franjas do perímetro e longe, portanto, do núcleo urbano central, o que também aumenta a demanda de transporte e a demanda de “regularização”, esta muitas vezes capitaneada por políticos em épocas de eleição. Como retrata Martim Smolka<sup>2</sup>, a informalidade é mais cara que a formalidade e gera, assim, o aumento da pobreza, bem como a regularização é mais custosa ao Poder Público que a criação de loteamentos regulares. Como efeito da promessa de regularização tem-se, segundo Smolka<sup>3</sup>, o aumento da população do local e como decorrência da efetivação da regularização tem-se o aumento do valor do terreno, que tende a gerar uma gentrificação e, desta forma, o surgimento de novas ocupações irregulares.

Em razão dessa dinâmica, tem-se o quadro atual em que o IBGE registra o irreal percentual de 84,4% de habitantes em áreas urbanas no Brasil<sup>4</sup>, sendo certo que grande parcela dessas áreas “urbanas” são desprovidas de efetivos serviços urbanos de transporte, esgotamento sanitário, energia elétrica etc. Além, à toda evidência, de serem ocupações ambientalmente frágeis e sujeitas às intempéries da natureza.

Por isso tornou-se imperioso o controle rigoroso do crescimento da cidade através

do planejamento da expansão do perímetro e por isso se torna imperiosa a realização de um planejamento urbano que assegure um desenvolvimento sustentável e responsável.

## Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

A partir do quadro da expansão urbana irresponsável acima delineado, não é difícil constatar o quão frágil são nossas cidades, seja na precariedade de prestação de serviços público, da segurança pública, seja na própria qualidade da moradia em ocupações irregulares e mesmo nas regulares. Algumas das recentes tragédias urbanas ainda rondam a memória dos brasileiros, como a recentíssima de Mariana/MG, os habituais deslizamentos de terra na região serrana do Estado do Rio de Janeiro, as enchentes em São Paulo e Santa Catarina, agravadas, agora, também por tornados. Tais tristes episódios ocorreram mais por negligência do Poder Público e da sociedade do que por fatores da natureza, uma vez que as fragilidades ambientais das cidades são de longa data conhecidas.

Buscando alterar o rumo da expansão urbana irresponsável e da ausência de planejamento, o Governo Federal instituiu em outubro de 2011, por meio da Medida Provisória nº 547, o cadastro nacional de Municípios com áreas propícias à ocorrência de escorregamentos de grande impacto ou processos geológicos. Por esta MP foi incluído o artigo 42-A no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, prevendo várias condicionantes para a criação de áreas de expansão urbana nos Municípios. Em 2012, a MP nº 547 foi convertida na Lei nº 12.608, criando a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, que, dentre diversas ações, alterou a redação do artigo 42-A do Estatuto da Cidade, transformando o antigo artigo 42-A no presente artigo 42-B, estabelecendo normas para alteração de perímetro urbano, veja-se:

<sup>2</sup> Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, Pedro (org). *A cidade de informalidade*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, Faperj, 2003. p. 119-138.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> IBGE. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br>.

*Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:*

*I - demarcação do novo perímetro urbano;*

*II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;*

*III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;*

*IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;*

*V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;*

*VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e*

*VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.*

*§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.*

*§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.*

*§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.*

Como pode ser observado, a delimitação do perímetro urbano, a partir de 2011 (MP nº 457) e 2012 (Lei nº 12.608/2012), deve ser precedida de amplo planejamento e constar de projeto específico que contenha estudo indicando trechos restritos à urbanização e ameaçados de desastres naturais (artigo 42-B, inciso II), uma vez que se tem atribuído à expansão urbana irresponsável a ocupação irregular de áreas ambientalmente frágeis, principal causa dos desastres “naturais” que vêm assolando o país a cada chuva mais forte.

Neste sentido, visando um planejamento responsável, a Lei determina que o Município indique que áreas no novo perímetro serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais e defina as diretrizes específicas para esses usos (inciso III). Como não poderia deixar de ser, buscando evitar a feudalização da cidade em guetos, o Município deve definir os “parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda” (inciso IV), assim como prever áreas para habitação de interesse social demarcando zonas especiais de interesse social e aplicando outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido (inciso V).

Deve o Município, ainda, definir diretrizes e instrumentos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural (inciso VI), assim como definir os mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público (inciso VII), aplicando-se em favor da coletividade o princípio que veda o enriquecimento sem causa.

**O Município deve definir diretrizes e instrumentos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural, assim como definir os mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana**

Com tais medidas, pretendeu o Legislador emprestar maior efetividade ao planejamento urbano a fim de evitar uma expansão irresponsável da Cidade com habitações inseguras e em locais impróprios com risco de desabamento, alagamento e outras tantas mazelas que assolam os Municípios.

Para tanto, não basta a lei, não bastam os recursos do Governo Federal, não basta a fiscalização do Ministério Público, tampouco adianta a intervenção pontual do Poder Judiciário. Para tanto, é preciso a vontade dos Poderes Legislativo e Executivo municipais dirigida com efetividade para o planejamento urbano e controle do uso do solo urbano, é preciso o envolvimento da população e da sociedade civil e é necessária a atenção da mídia, dos operadores do Direito e da academia, com o fito de esclarecer direitos, apontar problemas e delinear responsabilidades.

## Do Planejamento e do Controle do Uso e da Ocupação do Solo Urbano

Conforme o mencionado no artigo 42-B do Estatuto da Cidade, a alteração do perímetro urbano deve ser atividade prevista no plano diretor, ou constar de projeto específico contendo todos os requisitos do artigo. Esta é uma atividade de planejamento do solo urbano, de controle do uso, do parcelamento e da ocupação territorial, todas atividades de competência do Município por força do inciso VIII do artigo 30 da Constituição Federal (CF).

Neste sentido, o plano diretor, sua alteração ou o projeto específico de aumento do perímetro urbano devem ser aprovados por lei municipal, na medida em que afetam diretamente o direito de propriedade e todas as liberdades de exercício e desenvolvimento das atividades urbanas. Tais instrumentos devem ser encaminhados ao Poder Legislativo sob forma de projeto de lei de iniciativa do Executivo, já que depende de análises e estudos técnicos e de organização da Administração para prestar novos serviços públicos urbanos na nova localidade.

No que concerne ao processo legislativo, a regra é a da iniciativa comum, dado que a função precípua do Legislativo é a de elaborar leis, sendo exceção a atribuição de iniciativa privativa a determinada autoridade.

No caso do Prefeito<sup>5</sup>, são de iniciativa privativa aquelas matérias previstas no artigo 61, §1º, II e 84, VI, a, da Constituição, que tratam da iniciativa privativa do Presidente da República e que se aplicam ao Município por força do princípio da simetria das formas estatuído no artigo 29, também da Constituição. Também são de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de leis orçamentárias (CF, art. 165).

Da mesma forma, as leis que dependem de planejamento, as que envolvam estudos técnicos, as que criam obrigação ao Executivo, ou tratam de programas de governo, são de iniciativa do Executivo, dado que é função típica deste Poder o planejamento, a organização e a gestão da Administração, do espaço urbano, dos bens públicos e de seu uso pelos particulares. De acordo com decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, lei que se constitua em ação concreta somente pode ser regulada por lei de iniciativa do Prefeito, em razão do princípio da separação de poderes, *verbis*:

*“(...) não se pode ignorar que, em tema de desempenho concreto, pelo Poder Executivo, das funções tipicamente administrativas que lhe são inerentes, incide clara limitação material à atuação do legislador, cujas prerrogativas institucionais sofrem as restrições derivadas do postulado constitucional da reserva de Administração.*

*A reserva de administração – segundo adverte J.J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional, p. 810-811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra) – constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um ‘núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento’, por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo (...)” (ADIn 2.364 MC – DJ de 14.12.2001).*

<sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 732-733.

A matéria relativa a direito urbanístico não é de iniciativa privativa do Executivo, mas quando depender de planejamento ou estudo prévio a iniciativa será privativa do Executivo, como também será o projeto de lei que importar em grandes alterações na política urbana, como também já decidiu o STF, confira-se:

*Ao determinar drásticas alterações na política urbanística do município, convertendo áreas particulares em logradouros públicos e impondo ao Estado o dever de prestação de serviços públicos nessas áreas, a incrementar a despesa sem indicar a contrapartida orçamentária, tenho por manifesta a usurpação da função administrativa atribuída ao Poder Executivo local. (RE 302.803/RJ)*

Apesar de a iniciativa do projeto de lei de alteração do perímetro urbano ser privativa do Executivo, o Poder Legislativo mantém seu importante papel de representar a vontade popular, promover a interlocução de diversos atores políticos locais e segmentos da Sociedade Civil e fiscalizar o Executivo, sem falar em sua atividade precípua de aprovação das leis.

A delimitação do perímetro urbano integra o próprio processo de planejamento do Município e, por isso, deve estar em consonância com o Plano Diretor. Quando se trata de planejamento municipal, todo o processo de planejamento, seja a elaboração, revisão ou alteração do Plano Diretor, seja a delimitação do perímetro, deve ser feito mediante colaboração de associações representativas, como determina o artigo 29, XII, da Constituição e seus correlatos no Estatuto da Cidade, como o artigo 2º e o artigo 40, *verbis*:

*Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*

*I – omitido*

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.*

*Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

*§§ 1º a 3º - omitidos*

*§ 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:*

*I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;*

*II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;*

*III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.*

Assim, no processo de elaboração do Plano Diretor e mesmo da lei de delimitação do perímetro organizado pelo Poder Executivo deve haver a participação popular, podendo atender a este processo os membros do Legislativo, a fim de fiscalizar a ampla participação popular e comunitária, bem como para auxiliar a compreensão do processo e seus limites pela população.

O processo participativo se presta à criação de um canal de diálogo entre a população, a sociedade civil e a Administração, que traz à tona todas as insatisfações com a política, seja a urbana, a educacional ou a de saúde. Desta forma, o processo participativo se transforma numa via de construção de um novo pacto social, onde são investidas todas as expectativas de melhora, tanto do próprio relacionamento entre esses atores e da condução das políticas, quanto de melhora da realidade em si. Por isto o processo deve ser valorizado, culminando no esclarecimento de todos os atores sobre os próprios papéis e do papel da lei. Tal processo não é um substituto da representação parlamentar exercida pelos Vereadores. Logo, encaminhado o projeto de lei ao Legislativo, novo momento de participação popular é necessário, para que este Poder compreenda

**No processo de elaboração do Plano Diretor e mesmo da lei de delimitação do perímetro organizado pelo Poder Executivo deve haver a participação popular**

bem as demandas específicas da população e também da Administração e possa aprovar a lei da forma que melhor oriente o desenvolvimento sustentável da cidade.

### Planejamento Integrado para o Crescimento Responsável

Retomando o artigo 42-B, seu § 3º proíbe a aprovação de parcelamento no novo perímetro urbano sem que antes seja aprovado o projeto específico contendo todas as regras e diretrizes para a área ou sem que tais regras estejam incorporadas no plano diretor.

Antes da inclusão de área rural como urbana, qualquer ação de loteamento é vedada, pois somente pode ter destinação urbana área incluída no perímetro urbano. As obras do loteamento são feitas pelo empreendedor, em regra privado, mas nada impede que o Município adquira propriedade e faça o loteamento.

É preciso esclarecer que a aprovação de projetos de parcelamento do solo e de projetos

de edificação somente podem ser realizados por atos administrativos, isto é, do Executivo, com amparo legal, em virtude do princípio da legalidade que rege a Administração Pública (CF art. 37).

Neste sentido, a Lei Nacional de Parcelamento do Solo, nº 6.766/79, estabelece em seu artigo 2º que “o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes”. Ou seja, sem a existência de lei municipal específica para determinada área não pode o Executivo, por analogia, aplicar regra prevista para outra área, pois estaria ferindo o princípio da legalidade.

Mais que editar leis traçando o tamanho mínimo e máximo de lotes, os tipos de uso permitidos em que áreas da cidade, os coeficientes de aproveitamento do terreno, taxa de impermeabilização e todas as demais condicionantes urbanísticas, é possível também



condicionar a aprovação de loteamentos à demonstração da demanda pela habitação e à previsão orçamentária do Município para a implantação e manutenção dos serviços públicos urbanos.

Ora, há de se imaginar que os moradores do novo loteamento precisarão de atendimento de saúde e de escola para seus filhos e de transporte para o trabalho. Logo, é forçoso que a implementação desses serviços no próprio loteamento seja planejada em concomitância com o loteamento. O empreendedor não inicia um projeto de parcelamento do solo sem considerar o preço do cimento e do asfalto, tampouco sem pesar o custo da mão de obra para implementação do projeto. Por que então o Município aprovaria um parcelamento sem considerar a demanda por escolas e postos de saúde e o custo de sua edificação e impacto na folha de servidores? Por que o Município aprovaria novos parcelamentos sem a possibilidade e previsão de prestação dos serviços de saneamento básico, ou os novos moradores não têm direito à coleta de lixo e varrição de rua?

Com estas condicionantes, atrela-se a expansão da malha urbana às condições da cidade, tornando o empreendedor particular interessado na eficiência da Administração Municipal. Tal medida impõe um planejamento urbano integrado que reúna, pelo menos, as políticas do urbano, da educação, da saúde e do transporte, otimizando recursos e assegurando um crescimento ordenado e equilibrado da cidade, nas medidas de sua capacidade.

Cidades sem condições de realizar novos investimentos em educação e saúde não devem atrair novos moradores. Nada impede que a estimativa (real) de aumento de arrecadação de IPTU e ISS sejam consideradas no orçamento como mecanismo de permitir os investimentos necessários ao crescimento da cidade, assim como deve ser estimada a cobrança da CIP para o aumento da prestação do serviço de iluminação pública.

A aglutinação dessas políticas setoriais há de ser feita no plano diretor. Não que este plano deva tratar de políticas setoriais, como Educação, Saúde, Segurança, Desenvolvimento Econômico, que são verdadeiros planos de

governo e não planos de gestão do solo urbano. O plano diretor deve incorporar as diretrizes já estabelecidas por esta política e estipular critérios para ocupação do solo relacionados com outras atividades, como, por exemplo, condicionar o aumento da densidade de ocupação à existência de vagas em escola e à existência de certo número de médicos para atender à população atual e aquela que virá com o adensamento populacional.

## Considerações Finais

Como se pode observar, a delimitação do perímetro urbano não é mera providência administrativa que repercute apenas na esfera patrimonial privada. A delimitação do perímetro é medida de planejamento urbano das mais importantes, pois determina que espaços terão uso urbanístico permitido e quais os impactos deste uso na prestação de serviços públicos.

A preocupação nacional com prevenção a desastres naturais força um planejamento efetivo das cidades, culminando na obrigatoriedade de que as alterações de perímetro sejam feitas em consonância com o disposto no plano diretor, que deve considerar a expansão territorial da cidade em suas diretrizes. Logo, a lei específica que delimita o perímetro urbano, de acordo com o Estatuto da Cidade, deve definir parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, prever áreas para habitação de interesse social, definir diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural, assim como definir mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

A par dessas definições, o plano diretor, a lei de perímetro e a lei de parcelamento devem condicionar a aprovação de novos empreendimentos à comprovada necessidade de demanda por habitação e às possibilidades orçamentárias e administrativas da prestação de serviços públicos essenciais como educação, saúde, saneamento básico e outras.

O desenvolvimento sustentável das cidades e a prevenção de desastres se fazem através de um planejamento integrado, que conjugue as necessidades de educação, saúde, saneamento básico e as traduza em ações concretas que irão refletir no mapa de crescimento urbano da cidade, indicando os vetores de crescimento e as condicionantes deste crescimento, de maneira a preparar Administração e iniciativa privada

para o crescimento sustentável da cidade.

Em boa hora foi aprovado o PNPDEC trazendo alterações ao Estatuto da Cidade, impondo maior e melhor planejamento pelas cidades. O desafio, agora, está nas mãos dos Poderes Municipais, Executivo e Legislativo, da Sociedade Civil e da iniciativa privada, devendo todos trabalharem em conjunto para um efetivo desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

## Referências bibliográficas

- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Desmanchando Consensos. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao estatuto da cidade*. 3ª ed., rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- DALLARI, Adilson Abreu (org). *Estatuto da cidade*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- \_\_\_\_ e FERAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. *Municipalismo e Política Urbana: a influência da União na Política Urbana Municipal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- \_\_\_\_. Moradia não é Mercadoria. *Revista de Direito da Cidade*: vol.05 - nº 01 – 2013, p. 197-233.
- FERNANDES, Edésio (org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- GRAU, Eros Roberto. *Direito urbano: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental, projeto de lei de desenvolvimento urbano*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.
- \_\_\_\_. *Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSÓRIO, Letícia Marques. *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico*, Rio de Janeiro: Renovar, 1997.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- ROLNIK, Raquel. Cidades: o Brasil e o Habitat II. *Revista Teoria e Debate*: nº 32 – 1996. Disponível em: < <http://www.teoriaedebate.org.br/index.php?q=materias/sociedade/o-brasil-e-o-habitat-ii&page=0,3>> Acesso em 21/01/2016.
- SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5ª ed. São Paulo: EDUSP, 2005.
- SASSEN, Saskia. *As cidades e a economia mundial*. São Paulo: Nobel, 1998.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 14ª ed. 1997.
- \_\_\_\_. *Direito urbanístico brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, [Edição do autor], 2005. Disponível em: <[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)> Acesso em 21/01/2016.
- \_\_\_\_. *Dilemas do plano diretor*. São Paulo, [Edição do autor], 1999. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cepam2.pdf>> Acesso em 21/01/2016.
- VELHO, Otávio Guilherme (org.). *O fenômeno urbano*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

## Parecer

# O que é Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)?

Heraldo da Costa Reis\*

### Consulta

*Para fins de subsidiar os trabalhos da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal, solicita-se esclarecimentos acerca da lei municipal que autoriza as Diretrizes Orçamentárias.*

### Resposta

Preliminarmente, esclareça-se que a função das Diretrizes Orçamentárias, peça introduzida pela Constituição da República de 1988 no sistema de planejamento governamental, é a de indicar os caminhos ou os cursos de ação das atividades governamentais refletidas no orçamento anual, no sentido da concretização dos objetivos da entidade pública sem qualquer dificuldade ou obstáculo.

A Constituição da República de 1988, conforme o seu art. 165, § 2º, estabeleceu para aquele documento, as seguintes diretrizes-padrão, nas quais a entidade governamental pode, para melhor pô-las em prática, segregá-las em diretrizes específicas e locais, quais sejam:

#### 1. Metas e prioridades para a administração pública

Sob esta diretriz a entidade governamental discriminará as prioridades com as respectivas metas que deverão ser alcançadas no período, para o qual se elabora o orçamento.

Evidentemente, não se vai descrever as ações que já estarão descritas no Plano Plurianual, mas o que se deve fazer para que sejam executadas a fim de que as respectivas metas sejam concretizadas nas várias áreas de atuação do Município, tais como Educação, Saúde, Administração etc.

#### 2. Orientação para a elaboração do orçamento

Nesta diretriz serão descritas as metodologias de natureza estatística para a previsão das receitas e das despesas. Por exemplo, que metodologia deve ser adotada na previsão do IPTU ou do ISSQN, ou como prever os gastos para a educação, para a saúde etc.

Demais disso, é necessário que se atenda ao que está determinado no art. 12 e parágrafos da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), dentre os quais se destaca o § 3º que dispõe que o Poder Executivo colocará à disposição

---

\* Contador pela UFRJ, Coordenador do Centro de Estudos Interdisciplinares de Finanças Municipais ENSUR/IBAM.

do Poder Legislativo e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de sua proposta orçamentária, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Ainda, nesta diretriz, conforme o seu art. 4º, §§ e incisos respectivos, combinado com o seu art. 5º, III, se verifica que a Lei Complementar nº 101/2000, ampliou a sua função, com a adoção das seguintes diretrizes complementares, as quais lhe deverão ser alocadas, conforme se indica a seguir:

- **equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, I, a)** – descrever as providências que devem ser adotadas no sentido de se obter este objetivo: aqui se descreverão as ações a serem adotadas no sentido de promover a compatibilização das despesas com as receitas.
- **limitações de empenhos (art. 4º, I, b)** – nesta diretriz complementar se descreverão os critérios que orientarão as restrições sobre as despesas no sentido de se manter a compatibilização com as receitas, caso estas frustrem as expectativas de aumento nas respectivas arrecadações. Lembra-se, contudo, que não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias (ver art. 9º, § 2º, LC 101/2000 – LRF).
- **custos e avaliação de resultados (art. 4º, I, e)** – descrever as normas e metodologias de reconhecimento e apropriações de custos, bem como de avaliação de resultados. Um sistema de custo pode ter por objetivo: I – Formação de preços para atividades de produção de produtos para venda e/ou prestação de serviços; II – Ajudar a Administração na decisão de alocar os recursos necessários à execução de outras atividades ou serviços a serem prestados à sociedade.
- **condições e exigências para as transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, I, f)** – a

destinação de recursos públicos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas, deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em crédito adicional especial. Esta determinação é aplicada a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, no caso do Município. Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções, a participação em constituição ou aumento de capital e as transferências voluntárias na forma disposta no art. 25, parágrafos e incisos respectivos da Lei Complementar nº 101/2000.

- **reserva de contingência, (art. 5º, III)** – cuja autorização obrigatória na Lei Orçamentária fará menção à forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, e à destinação ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. A LDO poderá prever um percentual da Reserva de Contingência para o Poder Legislativo, ainda que menor que o estabelecido para o orçamento do Poder Executivo, que terá a mesma finalidade.
- **critérios para caracterizar despesa como irrelevante, (art. 16, § 3º)** – considerando o seu mérito diante do valor aplicado e que tenha contribuído para o aumento da despesa no exercício financeiro.

### 3. Alterações na legislação tributária

Toda e qualquer alteração na legislação tributária do município deverá ser precedida de autorização da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para ser aprovada na Lei pertinente. Assim, alterações em alíquotas tributárias, institucionalização de taxa, seja por prestação de serviços, seja pelo exercício do poder de polícia, deverá ser sempre autorizada previamente na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

As concessões de incentivos fiscais, as anistias, remissões e outros atos que possam

caracterizar ou implicar redução discriminada de tributos ou contribuições, na forma do art. 14 e respectivos incisos e parágrafos da Lei Complementar nº 101/2000, a LRF, deverão ser previamente autorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

#### 4. Política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento

Neste caso, é muito difícil encontrar algum Município que tenha agência financeiras com este objetivo, o que não impedirá, entretanto, que haja uma diretriz no sentido de incentivar o poder público local a alocar recursos no seu orçamento para o desenvolvimento industrial ou mesmo agropecuário, voltados para o crescimento sócio-econômico local. Por exemplo: Constituir um Fundo Especial, por lei municipal, com a indicação de certas receitas e a elaboração de um programa especial de trabalho, mediante o qual serão desenvolvidas ações de cooperação financeira com as classes produtoras no sentido de desenvolver a economia local.

#### 5. Alterações na legislação de pessoal

De acordo com art. 169, *caput*, da Constituição da República, a despesa com pessoal ativo e inativo do Município não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar (ver arts. 18 a 24, §§ e incisos respectivos da LC 101/2000), entendendo-se que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades de administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas, conforme dispõem o § 1º e seus incisos I e II, daquele artigo:

- se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesas de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
- se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas

as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

#### 6. Anexos

O documento Diretrizes Orçamentárias será acompanhado de um anexo cujo conteúdo dirá respeito às metas fiscais, conforme o determinado no referido art. 4º, §§ 1º e 2º e respectivos incisos e alíneas. Acompanham, pois, as Diretrizes Orçamentárias:

- as metas anuais, estabelecidas em valores correntes e constantes, relativas a receitas e despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.
- avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.
- a memória e a metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica.
- a evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos.
- a avaliação da situação financeira e atuarial que abrangerá o regime próprio de previdência social dos servidores públicos do Município.
- a estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
- anexo de riscos fiscais, em que serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar contas públicas, com informações sobre medidas a serem providenciadas, caso se concretizem.

O documento Diretrizes Orçamentárias deverá ser aprovado por Lei Municipal em sessão legislativa que não poderá ser interrompida sem a aprovação do respectivo projeto de lei, conforme o disposto no § 2º do art. 57 da Constituição da República, e terá vigência anual, podendo, entretanto, durante o exercício financeiro, ser alterado por mudanças nas prioridades governamentais.

## Parecer

# Convocação para realização de exames médicos e psicológicos. Designação de nova data por justo motivo.

## Considerações

Priscila Oquioni Souto\*

### Consulta

*Relata o consulente que, tendo em vista a necessidade da nomeação de candidatos aprovados em concurso público realizado pela Administração Pública, fora publicado edital de convocação para realização dos exames médicos e psicológicos indicando local, data e horário para tanto.*

*No dia seguinte à realização dos exames, informa o consulente que alguns candidatos que não compareceram na data e horário marcado interpuseram recurso solicitando nova data para realização dos exames alegando respectivamente problema de saúde através de atestado médico e obstrução do trânsito por declaração da concessionária que administra a rodovia.*

*Diante da situação relatada, indaga o consulente acerca da possibilidade da designação de uma nova data para a realização dos exames.*

### Resposta

Inicialmente, cumpre deixar consignado que hodiernamente não existem regras nacionais que vinculem os Municípios à observância de procedimentos para realização de concursos públicos. Assim, cabe à lei local regular os concursos públicos realizados no âmbito do Município, inclusive sua forma e procedimento e, no silêncio da lei local, a Administração deve consignar no edital normas a respeito em observância aos princípios reitores de toda atividade administrativa, a saber: legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade e eficiência.

À guisa de informação, registramos que tramita no Congresso Nacional projeto de lei

iniciado no Senado Federal (PLS nº 74/2010) que cria regras para aplicação de concursos para investidura em cargos e empregos públicos no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Atualmente, o projeto de lei mencionado foi aprovado no Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados.

Como é sabido, o concurso público é o procedimento posto à disposição da Administração Pública direta e indireta, autárquica e fundacional pública de qualquer nível de governo, para a seleção do futuro melhor servidor, necessário à execução de serviços sob sua responsabilidade.

---

\* Advogada, Assessora Jurídica do IBAM.

Não é possível alegar direito à nomeação a vaga ou à manutenção de cargo público quando demonstrado que o servidor violou o Edital do Concurso, que é a regra a ser seguida e faz lei entre as partes.

Antes de adentrarmos ao cerne da questão proposta, alertamos que o tema é polêmico e admite, em tese, entendimento tanto no sentido da prevalência do princípio da razoabilidade permitindo a realização de novos exames a depender do caso concreto, quanto no sentido da impossibilidade por haver afronta aos princípios da vinculação ao edital e da isonomia.

Com efeito, em prol do postulado da razoabilidade, não obstante, como relatado pelo consulente, o edital vede expressamente a realização das provas, testes ou exames em data ou local diversos daqueles pré-estabelecidos pela Administração Pública, sendo o candidato que não comparecer considerado desistente, entendemos que há de se considerar os casos em que o candidato deixa de comparecer em virtude de forças alheias à sua vontade, isto é, nas hipóteses de força maior ou caso fortuito. Aliás é este o entendimento esposado pelo STF:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREQUESTIONAMENTO. EXISTÊNCIA. CONCURSO PÚBLICO. PROVA DE APTIDÃO FÍSICA. CANDIDATA SUBMETIDA A PARTO OITO DIAS ANTES. NOVA DATA. DESIGNAÇÃO. POSSIBILIDADE. 1. A oposição de embargos declaratórios visando à manifestação do Tribunal a quo sobre matéria anteriormente suscitada atende ao requisito do prequestionamento, ainda que persista a omissão. 2. **Permitir que a agravada realize o teste físico em data posterior não afronta o princípio da isonomia nem consubstancia qualquer espécie de privilégio. A própria situação peculiar na qual a agravada se encontrava requeria, por si só, tratamento diferenciado.** Nego provimento ao agravo regimental.” (STF - RE: 376607 DE, Relator: Min. EROS GRAU, Data de Julgamento: 28/03/2006, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 05-05-2006.PP-00035). (Grifos nossos).

Em igual sentido, aliás com supedâneo na decisão acima colacionada, encontra-se a

jurisprudência do STJ e dos Tribunais pátrios, tanto em âmbito federal quanto em âmbito estadual:

“EXTINÇÃO. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO NÃO CONFIGURADA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA NOVO JULGAMENTO. 1. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que as instâncias ordinárias podem extinguir o processo sem resolução de mérito, conhecendo de ofício de matéria de ordem pública, capaz de gerar a rescindibilidade do julgado caso não detectada a tempo, em respeito ao efeito translativo dos recursos ordinários e ao princípio da economia processual. 2. Hipótese em que a pretensão originária objetiva a declaração do direito à remarcação de teste físico em certame para ingresso nos quadros da Polícia Militar do Estado do Paraná como Soldado, em razão de impedimento médico, ocasionado por acidente ocorrido 9 (nove) dias antes da data prevista em edital. 3. **A tese de fundo, referente à possibilidade de remarcação do exame físico em concurso público por força maior, já foi objeto de apreciação nesta Corte, bem como no Supremo Tribunal Federal e, recentemente, tem-se firmado favoravelmente ao pleito, por não implicar em ofensa ao princípio da isonomia. Afasta-se, portanto, o fundamento da extinção do feito por impossibilidade jurídica do pedido.** 4. Recurso especial parcialmente provido, para que o Tribunal de origem promova novo julgamento do agravo de instrumento.” (STJ. REsp 1293721/PR, Min. Eliana Calmon, j. 04/04/2013). (Grifos nossos).

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. APELAÇÃO. CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE VAGAS NO CARGO DE POLÍCIA FEDERAL. CANDIDATO COM AMIGDALITE AGUDA. REPETIÇÃO DA AVALIAÇÃO. POSSIBILIDADE. 1. O colendo Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de decidir quanto à possibilidade de realização de teste físico em data posterior ao previamente designado.

Confira-se: EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREQUESTIONAMENTO. EXISTÊNCIA. CONCURSO PÚBLICO. PROVA DE APTIDÃO FÍSICA. CANDIDATA SUBMETIDA A PARTO OITO DIAS ANTES. NOVA DATA. DESIGNAÇÃO. POSSIBILIDADE. 1. A oposição de embargos declaratórios visando à manifestação do Tribunal a quo sobre matéria anteriormente suscitada atende ao requisito do prequestionamento, ainda que persista a omissão. 2. Permitir que a agravada realize o teste físico em data posterior não afronta o princípio da isonomia nem consubstancia qualquer espécie de privilégio. **A própria situação peculiar na qual a agravada se encontrava requeria, por si só, tratamento diferenciado.** Nego provimento ao agravo regimental. RE-AgR 376607 DISTRITO FEDERAL AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator (a): Min. EROS GRAU Julgamento: 28/03/2006 2. A sentença concessiva da segurança oportunizou ao impetrante o direito de realizar nova prova física, em concurso ao cargo de Escrivão da Polícia Federal, Edital nº 24/2004 - DPF, ao fundamento de que a sua reprovação “em flexão em barra” se deu em razão de ter sido acometido por uma amidalite aguda, caso fortuito, demonstrado por atestado médico sobre a necessidade de dispensa do trabalho por 3 (três) dias. 3. A tese da União não merece prosperar. **A jurisprudência sinaliza no sentido de que é possível nova data para realização da prova de aptidão, quando as razões estiverem estribadas nos institutos da força maior ou do caso fortuito. Houve apresentação de atestado médico subscrito por profissional habilitado perante o Conselho Regional de Medicina, que não foi impugnado. O estado de saúde do impetrante à época era considerado impróprio à realização dos testes, ou seja, não possuía condições físicas para se submeter ao exame.** Como se sabe o ônus da prova da inexistência de condições para participação das provas de aptidão física era do apelado que se desincumbiu

da sua obrigação. **Apresentou documento idôneo demonstrando o seu quadro clínico quanto à doença que o afligia, bem como o nº do CID correspondente.**

5. Apelação e remessa, não providas.” (TRF-1 - AC: 29851 DF 2005.34.00.029851-4, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, Data de Julgamento: 03/11/2008, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 10/12/2008 e-DJF1 p.369). (Grifos nossos).

“ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO PARA O PROVIMENTO DE CARGO DE PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS NECESSÁRIOS À COMPROVAÇÃO DA PRÁTICA FORENSE. PERDA DE PRAZO. NÃO COMPARECIMENTO DA CANDIDATA POR MOTIVOS DE FORÇA MAIOR. INSCRIÇÃO DEFINITIVA. POSSIBILIDADE. I - Não obstante o edital, que é a regra básica do concurso, preveja que não serão aferidos os títulos remetidos fora do prazo previsto no Edital (item 9.3.2), não se pode deixar de considerar a ocorrência de evento de força maior, tal qual o ocorrido, na espécie, sendo devida a inscrição definitiva da impetrante no concurso, em aplicação ao princípio da razoabilidade. II - Apelação e remessa oficial desprovidas. Sentença confirmada.”(TRF-1 - AC: 19780 DF 2006.34.00.019780-1, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 27/08/2012, QUINTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.509 de 05/09/2012).

“APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. CONCURSO PÚBLICO. DESIGNAÇÃO DE NOVA DATA PARA REALIZAÇÃO DE EXAMES E TESTES. JUSTO IMPEDIMENTO. CIRURGIA DE EMERGÊNCIA. SENTENÇA MANTIDA EM REEXAME NECESSÁRIO. RECURSO DE APELAÇÃO CONHECIDO E NÃO PROVIDO 1. **A submissão à cirurgia de urgência para retirada do apêndice caracteriza justo impedimento para o candidato comparecer a teste realizado no âmbito de concurso público, o que torna possível a designação de nova data para sua**

**realização, não havendo que se falar em ofensa ao princípio da igualdade, tendo em vista a inexistência de concessão de privilégio ou tratamento diferenciado, pois também irá se submeter aos testes, assim como os demais candidatos.”** (TJ-MG - AC: 10024102440344002 MG, Relator: Bitencourt Marcondes, Data de Julgamento: 06/06/2013, Câmaras Cíveis / 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 17/06/2013). (Grifos nossos).

Tecidas estas considerações, caberá a Administração Pública aferir em cada caso concreto a existência do caso fortuito e força

maior, os quais comprovados autorizam a realização de novos exames aos candidatos. Especificamente com relação ao caso da obstrução do trânsito, para assegurar o postulado da isonomia, bem comprovar a caracterização de situação alheia à vontade do candidato, recomendamos seja verificado pelo administrador se outros candidatos que utilizaram o mesmo percurso conseguiram chegar para a realização do exame na hora estipulada.

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões aduzidas.

## Serviços e soluções para o desenvolvimento institucional com foco na gestão do ISSQN

proporcionando redução da evasão fiscal, associando o desenvolvimento de inovadoras tecnologias com modernas práticas de prestação de serviços à Administração Pública, aliada à assessoria técnica jurídico-legislativa.

Acesse:  
[www2.ibam.org.br/webiss](http://www2.ibam.org.br/webiss)

**ibam**  
Instituto Brasileiro de  
Administração Municipal



# Parecer

## Instrumentos legais para frear a expansão da monocultura de eucalipto

Jean Marc Weinberg Sasson\*

### Consulta

*Indaga o consulente quais os instrumentos legais para frear a expansão da monocultura de eucalipto no Município.*

### Resposta

A Lei nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, traz em seu art.4º os instrumentos disponíveis para a gestão ambiental e urbana municipal. Confira-se:

*“Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:*

*/.../*

*III - planejamento municipal, em especial:*

*a) plano diretor;*

*b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;*

*c) zoneamento ambiental;*

*/.../*

*g) planos, programas e projetos setoriais;*

*h) planos de desenvolvimento econômico e social;*

*IV - institutos tributários e financeiros:*

*/.../*

*c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;*

*V - institutos jurídicos e políticos:*

*/.../*

*e) instituição de unidades de conservação;*

*/.../*

*VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).”*

Diante de inúmeras ferramentas apresentadas pelo art. 4º, para o deslinde do presente caso serão eleitas aquelas que reputamos mais eficazes para inibir o processo de expansão de monoculturas, como o eucalipto.

Desta feita, poderá o Plano Diretor (art.4º,III, a) incluir todo o território municipal (§2º do artigo 40), abrindo espaço, desta forma, para que o Município trate da área rural, em tudo aquilo que interfira no meio ambiente e no ambiente urbano. Este entendimento encontra aceitação na doutrina (Hely Lopes Meirelles. Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 504) e precedentes do IBAM, relativos à limitação do plantio de cana-de-açúcar no entorno das áreas urbanas (Pareceres nº 1293/2006, nº 1582/03, nº 0132/07 e 0572/07), em razão da proteção ambiental.

Outra ferramenta útil será o zoneamento ambiental que também está previsto no art. 9º, II da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Federal nº 6938/81. Este instrumento regulado pelo Decreto 4.297/2002, definiu-o como

\* Advogado, Assessor Jurídico do IBAM.

“instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas” estabelecendo “medidas e padrões de proteção ambiental” com vistas à “assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população”.

Em síntese, pelo zoneamento ambiental são instituídos diferentes tipos de zonas, nas quais o Poder Público estabelece regimes especiais de uso na busca da melhoria e recuperação da qualidade ambiental e do bem-estar da população, devendo observar os critérios estabelecidos no art. 12 e 13 para diagnóstico e definições das áreas. Assim, para delimitar as áreas aptas a receber plantios de eucalipto, deverá a municipalidade definir áreas urbanas onde não se poderiam desenvolver atividades silviculturais, excluir as áreas destinadas a preservação e/ou conservação (unidades de conservação, áreas de preservação permanente, reserva legal etc), bem como as zonas industriais, restando as áreas onde seriam permitidas desenvolver atividades silviculturais.

Outra útil ferramenta para frear atividades silviculturais: a instituição de áreas protegidas. As áreas de preservação permanente - APP e reserva legal -RL independem de ato do Poder Público, bastando somente o reconhecimento e mapeamento destas áreas através do Cadastro Ambiental Rural e seguir as determinações do Código Florestal, Lei nº 12.651/2012. No entanto, as unidades de conservação, disciplinadas pela Lei nº 9.985/2000, poderão ser instituídas por ato normativo do Poder Público (para maiores esclarecimentos acessar o parecer nº 2726/2015). De preferência, sugere-se a instituição de unidades de conservação do grupo de proteção integral que somente permitem o uso indireto dos recursos naturais (art. 7º, §1º da Lei nº 9.985/2000), o que estancaria o desenvolvimento de atividades silviculturais localizadas nas unidades instituídas, bem como no seu entorno (“zona de amortecimento”) quando assim prever o plano de manejo da unidade (art.28 da Lei nº 9.985/2000).

Noutra via, para incentivar as atividades econômicas particulares e tendo em vista o inte-

resse coletivo, em termos de empregos a gerar ou em vista da movimentação econômica resultante ou ainda considerando a exploração de recursos naturais, admite-se que possa o Poder Público conceder benefícios e vantagens. Entre esses inclui-se a isenção temporária de tributos, a realização de certos serviços ou até a doação ou concessão de direito real de uso de terrenos.

A criação de incentivos, entretanto, deve ser precedida de estudos que indiquem os reflexos sobre o orçamento municipal e as vantagens diretas e indiretas a curto, médio e longo prazos. Mesmo porque a concessão de benefícios pode ser questionada publicamente e até ser objeto de ações judiciais por má aplicação das verbas e dos bens públicos.

Ainda que não hajam óbices legais à isenção tributária (art. 4º, IV, c) limitada no tempo, devem ser considerados os possíveis impactos sobre a receita. No particular, a Administração deverá pesar as vantagens decorrentes dos benefícios previstos com as vantagens alternativas de aplicação de seus recursos em outros projetos, próprios de sua atividade.

É de se dizer, em acréscimo, que as atividades econômicas se instalam aqui ou acolá, tendo em vista menos os incentivos fiscais que possam ser concedidos, do que as vantagens em termos da rede de escoamento da produção (estradas de rodagem, estradas de ferro, porto) e de comunicações, além da infraestrutura de água, esgotos, energia elétrica e demais equipamentos. Importante, ademais, é a disponibilidade de mão de obra qualificada e a existência de terrenos adequados e de alternativas de localização que não firam o meio ambiente natural.

De outra parte, antes de se estabelecer mecanismos de incentivo à localização de atividades econômicas, convém identificar as vocações locais, tendo em vista as matérias primas a serem exploradas, o tipo e a proximidade dos mercados consumidores, a mão de obra disponível e a infraestrutura existente. Com base no conjunto de informações assinaladas, poderá o Município adotar, com maior clareza, os tipos de benefícios e incentivos a serem concedidos, que podem incluir, como já dito, a concessão do direito de uso de terrenos, a execução de infraestrutura, a instituição de mecanismos de preparação de mão-de-obra, o abatimento ou isenção de tributos.

Registre-se que a concessão de vantagens fiscais deverá considerar o disposto na Constituição Federal, artigos 150, § 6º, 165, §§ 2º e 6º, bem como o contido no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina já teve a oportunidade de assim se pronunciar:

*“1. A concessão de incentivos econômicos para instalação ou expansão de empreendimentos nos municípios deve ser promovida com parcimônia, pois os entes públicos não poderão deixar de custear despesas eminentemente públicas (saúde, educação etc.) para atender interesses privados, e depende de autorização legislativa, previsão na lei de diretrizes orçamentárias e dotação na lei do orçamento anual para suportar as despesas correspondentes. 2. Não encontra amparo legal ou justificativa de interesse público a concessão de ajuda e auxílio financeiro a empresas privadas com fins lucrativos para investimentos na implantação ou ampliação de atividades, pois, nos termos da Lei Federal nº 4.320/64, as subvenções sociais visam, exclusivamente, atender entidades sem fins lucrativos prestadoras de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional (art. 16) e as subvenções econômicas se destinam à cobertura de déficits de empresas (art. 12, § 3º, II, e 18), vedados auxílios para investimentos que se incorporem ao patrimônio de empresas privadas com fins lucrativos (art. 21). (...)”* (Decisão nº 1.077, de 06/12/02).

Assim, o art. 12, § 3º, da Lei nº 4.320/64 define como subvenções econômicas as transferências correntes, destinadas a cobrir despesas de custeio, entregues a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril. As despesas públicas podem ser correntes ou de capital (art. 12). As subvenções econômicas são sempre despesas correntes (art. 18), inclusive porque se fossem de capital, o seu beneficiário estaria obrigado a aplicá-las na aquisição de bens de capital, que se incorporam ao seu patrimônio, não cabendo ao Poder Público, tal como assevera o art. 21, concorrer para o aumento do patrimônio das empresas com fins lucrativos.

José Nilo de Castro, comentando a Lei de Responsabilidade Fiscal, assim diz:

*“Liberalidade do Município, as subvenções ou auxílios financeiros são tratadas na LRF, artigos 26 e 27. Recursos públicos municipais só devem ser destinados ao setor privado, a pessoas físicas e para cobrir os déficits de pessoas jurídicas, para a realização de obras, serviços e atividades de interesse da coletividade. Não se devem destinar a atendimento de interesse particular. Na cobertura de necessidades de pessoas físicas ou de déficit de pessoas jurídicas particulares, há que se ter imanente e presente o interesse público local motivador da destinação. É portanto, o primeiro requisito, para se atender ao poder de propulsão do próprio Município, nas áreas econômicas e sociais.”* (In Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, São Paulo: Editora Saraiva, 2001, p. 175).

Em suma, os incentivos econômicos e fiscais à outras atividades econômicas com a finalidade de concorrer com a cultura do eucalipto devem fazer parte de programas públicos (art. 4º, III, g e h) que atendam, entre outros, ao princípio da igualdade. A entrega de pecúnia não constitui a melhor forma de incentivo, que pode ocorrer através dos demais meios já comentados. Mas é possível, no âmbito dos municípios, com atendimento à Lei nº 4.320/64 e à LRF, como transferências correntes, inclusive para instalação ou ampliação de instalações.

Por fim, é exigido para as atividades silviculturais o licenciamento ambiental rural (para maiores esclarecimentos do tema acessar o parecer nº 3116/2014), o qual, por sua vez, exigirá a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental – EIA da atividade nos termos do art. 2º, XIV da Resolução CONAMA nº 01/86:

*“Art. 2º Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA157 em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:*

*/.../*

*XIV - Exploração econômica de madeira ou de lenha, em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental.*

Através do EIA, será analisado o impacto socioambiental da atividade e através desta análise, o órgão ambiental poderá definir condicionantes para mitigar tais impactos e a compensação ambiental (sobre a compensação ambiental acessar o parecer nº 2574/2015). Contudo, não se pode confundir ambos os institutos jurídicos. Para isso, a distinção de Marília Passos Torres de Almeida é oportuna:

*“Quando da análise do EIA/RIMA do empreendimento de significativo impacto ambiental, há o esclarecimento de que determinados danos são possíveis de ser evitados e/ou minimizados, para os quais se adotam medidas mitigadoras e de controle ambiental; enquanto que outros danos, não são possíveis de ser mitigados, para os quais são cabíveis as medidas compensatórias.” (Compensação ambiental na Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação – Lei 9.985/00. in BENJAMIN, Antonio Herman (org.). Paisagem, Natureza e Direito. São Paulo: Instituto o Direito por um planeta verde, 2005. vol. 2, p.319-320.)*

Érika Bechara, sobre o assunto, assim esclarece:

*“Enquanto a compensação ambiental tem caráter mais genérico, focada que é no impacto negativo global do empreendimento, as medidas compensatórias tendem a ser mais específicas, voltadas para impactos pontuais da obra ou atividade. Como resultado, o benefício gerado pela primeira acabará sendo também genérico, porquanto oferecerá um ganho ambiental mas não necessariamente relacionado com a perda observada; já o benefício gerado pela segunda invariavelmente terá uma relação mínima com o prejuízo, fazendo com que o ganho ambiental tenha natureza equivalente ou bastante próxima da perda.” (Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental na Lei 9.985/2000. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2007. p. 278)*

Dito isto, a municipalidade poderá no âmbito do licenciamento ambiental rural da atividade de

plantação de eucalipto, definir condicionantes que limitem seu desenvolvimento ou ampliação ou até mesmo condicionantes que visem ao interesse da coletividade como, por exemplo, sem no entanto onerar em demasia o empreendedor, instituir o sistema de saneamento básico municipal, estruturar vias rodoviárias entre outras.

Isto é, as condicionantes revelam-se como requisito de validade das licenças ambientais as quais estão intrinsecamente vinculadas, uma vez que a licença é concedida ao empreendedor para que exerça a sua atividade econômica, desde que o empreendedor atenda condições impostas pelo órgão ambiental a fim de resguardar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Deste modo, em razão da natureza autorizativa da licença ambiental, a mesma possui caráter precário e, como tal, poderá ser cancelada ou suspensa a qualquer tempo, caso as condições estabelecidas pelo órgão ambiental, através das condicionantes, não sejam cumpridas.

De igual forma, a compensação ambiental é o instrumento que impõe aos empreendimentos causadores de impactos ambientais significativos e não mitigáveis/não elimináveis pela melhor tecnologia conhecida no momento, o dever de apoiar, com recursos financeiros, a criação e implantação de unidades de conservação de proteção integral, como forma de contrabalançar os danos ambientais resultante de tais atividades econômicas e industriais. [...] Daí se concluir que, para se aplicar a compensação ambiental é preciso primeiro constatar a impossibilidade técnica ou social de extirpação dos possíveis impactos ambientais negativos pois, enquanto houver possibilidade de eliminação de tais impactos, em cumprimento ao princípio da prevenção, a eliminação terá que ser promovida. Aquilo que não puder ser eliminado, será compensado. (Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental na Lei 9.985/2000. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2007. p.190-191)

Por tudo que precede, é de se dizer que poderá a municipalidade se utilizar de um ou mais dos instrumentos acima mencionados para conter e controlar o desenvolvimento da monocultura de eucalipto em seu território.

## Parecer

# Estágio curricular. Duração máxima de dois anos. Possibilidade de aplicação por analogia do art. 451, CLT. Súmula nº 363 do TST. Consequências do contrato fraudulento de estágio curricular na Administração Pública. Considerações

Fabienne Oberlaender Gonini Novais\*

### Consulta

*Estamos com uma estagiária que o contrato se findará em abril do corrente ano, completando os dois anos de estágio na Casa Legislativa. A Casa teria interesse em prorrogar o seu Contrato de Estágio, todavia, a Lei do Estágio dispõe que a duração do estágio, na mesma parte concedente, não poderá exceder 2 (dois) anos. É possível a aplicação analógica da regra do art. 451, da CLT, que acolhe a prorrogação em igual período, uma única vez? Há possibilidade na prorrogação? Pode exceder a dois anos o prazo do contrato de estágio? Quais as consequências?*

### Resposta

De acordo com o artigo 22, XXIV, da Constituição Federal compete à União dispor sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Nesse passo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº. 9.394/1996) incluiu o estágio no rol de assuntos concernentes à educação nacional, ao dispor, em seu artigo 82, que “os sistemas de ensino estabelecerão as normas de realização de estágio em sua jurisdição, observada a lei federal sobre a matéria”. A matéria foi tratada na Lei 11.788/2008 que deve, obrigatoriamente, ser observada por

todas as entidades federadas, inclusive os Municípios.

Na referida lei, fica claro que **o estágio curricular não cria vínculo empregatício ou estatutário entre o estudante e o Poder Público** (art. 3º da Lei nº 11.788/2008). Sendo assim, verifica-se que **os estagiários não estão submetidos à legislação trabalhista federal**, tampouco ao estatuto dos servidores local. Com efeito, nos estágios existe a relação de trabalho, mas não de emprego, uma vez que o seu fim principal não é a prestação laboral para

---

\* Advogada, Assessora Jurídica do IBAM.

o empregador e o pagamento da respectiva remuneração, mas, sim, o aprendizado de competências próprias da atividade profissional e a contextualização curricular, objetivando o desenvolvimento do educando para a vida cidadã e para o trabalho.

É de se ressaltar que a Lei nº 11.788/2008 é autoaplicável e independe da edição de lei, resolução ou decreto para que haja contratação de estagiários no Município. Assim como o Município não precisa de autorização legal para realizar contratos de compras, obras ou de prestação de serviços nos termos da Lei nº 8.666/1993, podem ser admitidos estagiários conforme as regras da legislação federal mencionada, como por exemplo a necessidade de que o estagiário esteja matriculado e frequentando curso superior (art. 3º, I), a obrigatória interveniência da instituição de ensino (art. 7º e ss.) e a observância do número máximo de estagiários em relação ao quadro de pessoal da entidade concedente, dentre outras. Isto não significa que o Município não possa dispor de forma suplementar sobre a contratação de estagiários pelo Poder Público, o que decorre de sua autonomia constitucional. Pelo contrário, estão os Municípios livres para detalhar a regulamentação do tema, cuidando para que esta atenda às peculiaridades de cada localidade, desde que respeitem as disposições da legislação federal.

Nesse passo, é de se observar que a Lei nº 11.788/2008 é peremptória ao determinar, no seu art. 11, que **o tempo máximo de estágio em uma mesma parte concedente é de dois anos**, excepcionando apenas os estagiários portadores de deficiência. Conforme se observa do texto do dispositivo, a regra não dá margem a outras exceções:

*“Art. 11. A duração do estágio, na mesma parte concedente, não poderá exceder 2 (dois) anos, exceto quando se tratar de estagiário portador de deficiência.”*

No que se refere à prorrogação do contrato de estágio, a Lei nº 11.788/2008 é silente. No entanto, de acordo com o artigo científico de autoria do Procurador do Trabalho da 15ª Região Henrique Lima Correia (disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/bc-28-e-29/a-nova-lei-do-estagio.-estagio-na-administracao-publica.-atuacao-do-ministerio-publico-do-trabalho>), **a aplicação por analogia do artigo 451 da CLT é possível, desde que seja por uma única vez e que a prorrogação se dê dentro do período máximo de dois anos (art.11 da Lei nº 11.788/2008).**

Na hipótese de o prazo limite de dois anos do período de estágio ser extrapolado, restará configurada a fraude no estágio no âmbito Administração Pública.

Por fim, é de se destacar a orientação do Procurador do Trabalho da 15ª Região Henrique Lima Correia no seu estudo supramencionado sobre o tema ora analisado, em que:

*“Em sendo configurada essa fraude, seja em órgãos do Poder Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, o **Ministério Público do Trabalho possui atribuição para firmar Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) ou, ainda, ingressar com Ação Civil Pública para impedir que essa prática continue, bem como pleitear indenização por danos morais coletivos para ressarcir a sociedade, do mal causado pela exploração do estagiário. Ademais, em todas essas atuações, o membro do MPT poderá ingressar com ação de improbidade administrativa na Justiça do Trabalho em face do administrador público. É importante frisar que a instituição pública que reincidir na irregularidade ficará impedida de receber estagiários por 2 (dois) anos, contados da data da decisão definitiva do processo administrativo (art. 15).**”* (g.n.)

Por tudo que precede, conclui-se objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas acima.